

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANA PAULA LAGE DE OLIVEIRA

**DO EQUILÍBRIO DE PODER À SEGURANÇA COLETIVA:
O PLANO IDEACIONAL SUBJACENTE AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Brasília
2017

ANA PAULA LAGE DE OLIVEIRA

**DO EQUILÍBRIO DE PODER À SEGURANÇA COLETIVA
O PLANO IDEACIONAL SUBJACENTE AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Brasília

2017

ANA PAULA LAGE DE OLIVEIRA

DO EQUILÍBRIO DE PODER À SEGURANÇA COLETIVA
O PLANO IDEACIONAL SUBJACENTE AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Data de Aprovação: 15/12/2017

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília
(Orientador)

Profa. Dra. Danielly Silva Ramos Becard

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Pio Penna Filho

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlo Patti

Faculdade de Ciências Sociais
Universidade Federal de Goiás

À minha família, pelos valores, a sensibilidade e ousadia.

AGRADECIMENTOS

Seja nos momentos mais extravagantes, seja nos mais simples, as pessoas que passam por minha vida nos últimos quatro anos deixaram marcas inegavelmente valiosas. Particularmente durante um período único como o do doutorado, é essencial saber que a companhia dos livros não é aquela que define quatro anos de uma vida. Sou extremamente privilegiada por ter podido contar com família, amigos, colegas e ter conhecido indivíduos que registraram sua presença em minha vida de forma tão especial.

Agradeço à Universidade de Brasília e ao Instituto de Relações Internacionais, em especial, pela acolhida. Aos professores do IREL pelo crescimento intelectual e exemplo de excelência; aos funcionários da secretaria de pós-graduação pela assistência incondicional.

À CAPES agradeço pelo fomento ao projeto de pesquisa, sem o qual seria impossível concluir a tarefa.

Aos colegas de turma de doutorado de 2013, não tenho palavras para descrever como nossa relação foi essencial desde o dia primeiro. A companhia nas aulas nos primeiros dois anos, a troca de experiências e ideias, a colaboração em artigos, os momentos de confraternização e conversa franca, forjaram amizades relevantes e que levarei por toda a vida. Obrigada pelo convívio leve e substancial. Estou certa de que nossas parcerias só tendem a se fortalecer.

Agradeço particularmente à cada professor examinador componente da banca de defesa pela disposição, compreensão, colaboração, comentários, sugestões e auxílio não apenas no dia da defesa, mas ao longo do doutorado, desde as aulas, seminários de pesquisa, qualificação e outros momentos em que forneceram ideias fundamentais para este trabalho. Em especial destaco o Programa de Capacitação da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova Iorque, onde tive a oportunidade de aprender lições práticas valiosas durante o ano de 2011, que me motivaram a estudar o CSNU a fundo e a formular a pesquisa.

Sou grata especialmente ao professor Alcides Costa Vaz pelo acompanhamento constante e essencial nesta trajetória. Suas palavras de encorajamento, os debates profundos e semanais durante a formulação do projeto de tese, sua sabedoria, paciência, humanidade e tranquilidade

me tornaram não apenas uma melhor estudante, mas uma pessoa mais madura e equilibrada. Ainda tenho muito a aprender com o senhor e sei que a jornada está só começando, portanto, desejo que a nossa parceria permaneça dando bons frutos. Obrigada por me compreender, por incentivar meus riscos e traduzir meus pensamentos.

Aos amigos espalhados pelo Brasil afora (especialmente os do eixo São Paulo-Brasília) que me acompanharam em todas as horas, todas mesmo, e que dão tanto valor à aventura que é viver. Faltam palavras para expressar minha gratidão sincera e eterna pelo que vocês significam e pelo que fizeram nestes anos, me aconselhando ou estando em silêncio ao meu lado, presentes mesmo na distância ou compartilhando momentos ternos em pessoa, capazes de me entenderem melhor que eu mesma poderia, aguentando meu jeito complexo e minhas idiossincrasias e me incentivando a imaginação. Não poderia deixar de citar, entre tantos outros: Andressa, Ariane, Kelly, Mari, Tamyra, Peterson. Vocês me completam, me fazem feliz, me ensinam e me inspiram.

Ao Lucas, que chegou tão de repente, de última hora, mas alterou completamente os meus dias, trazendo ânimo, sonhos, leveza e paz para o fim de uma fase difícil e de muita luta. O nosso encontro na vida é uma obra de arte extraordinária. Que nossos olhos continuem a nos fazer enxergar além do que podemos ver. Obrigada pelo apoio diário que supera a distância, o carinho e a inspiração que me fortalecem a cada passo.

Aos meus pais e irmãos agradeço pelo apoio e incentivo às minhas decisões, pelas orações, pela inegável identidade que me conferem constantemente. Acredito que ao longo destes anos eu aprendi a valorizar ainda mais o esforço de vocês e a começar a entender o significado da família na minha vida de forma mais profunda e bela do que antes. A distância nos aproximou e o nosso respeito mútuo nos faz crescer em amor. Obrigada por existirem em mim.

À Deus, agradeço pelo passado, pelo presente e pelo futuro, pela onipresença inegável, pelo perdão e cuidado, pelo amor incondicional. Nada jamais será suficiente, mas tudo eu farei para tentar estar sempre mais perto de Ti.

“There is no resemblance at all [...]. Resemblances are the shadows of differences. Different people see different similarities and similar differences.”

(Vladimir Nabokov – Pale Fire)

RESUMO

A complexidade e o alcance dos conflitos contemporâneos ameaçam se sobrepor à habilidade da Organização das Nações Unidas em enfrentá-los. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em particular, tem sido questionado nos últimos anos em termos de sua legitimidade e eficácia, ao passo que a realidade de uma reforma continua improvável. Porém, nenhum avanço é possível sem uma compreensão holística da institucionalidade, fruto do esforço de relacionar conceitos e fatos, buscando a coerência profunda pela qual o organismo subsiste. O presente estudo fornece um indicativo nessa direção, explorando como as cognições dos membros moldam as estruturas formais e substantivas das Nações Unidas e fornecem a ela um significado e propósito. A realidade objetiva observável na organização decorre do processo de construção social intersubjetiva, que, por sua vez, engendra novas interpretações, mudanças e legitimidade. Assim, o presente trabalho reconhece o CSNU enquanto processo que relaciona experiências e conceitos e desconstrói analiticamente as instituições que o sustentam para revelar a realidade complexa cotidiana e, então, delinear com precisão os desafios e oportunidades que se colocam ao órgão. A partir do entendimento de que a estrutura se expressa tanto em um plano formal – com regras, costumes e agendas – como no ideacional – no processo social, relacional, intersubjetivo –, o enfoque deste trabalho recai sobre o segundo aspecto. Nesse sentido, os comportamentos dos países membros do órgão, em constante interação, permitem visualizar uma articulação entre as ideias de equilíbrio de poder e segurança coletiva, consideradas pilares da organização e que são simultaneamente contraditórias e complementares. Por meio da análise dos posicionamentos dos países membros permanentes e não permanentes com respeito a temas centrais da agenda de trabalho do órgão, combinada a uma análise do plano estrutural formal, a tese trabalha o argumento de que o papel do CSNU depende da preservação da aparente oposição entre as ideias de equilíbrio de poder e de segurança coletiva a fim de manter sua função institucional e auxiliar a conservar a organização como um todo. Os comportamentos dos membros estudados, Rússia, Reino Unido e Brasil, com respeito à questão da Síria e à Missão de Paz do Sudão do Sul (UNMISS), retratam entendimentos diversos acerca de cada uma das duas ideias trabalhadas, que ora privilegiam posições mais voltadas à cooperação, ora ao conflito, permitindo, assim, a subsistência da instituição.

Palavras Chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas, equilíbrio de poder, segurança coletiva, percepções, ideias.

ABSTRACT

The complexity and scope of contemporary conflicts threaten to override the ability of the United Nations to deal with them. Specially in recent years the United Nations Security Council (UNSC) has been questioned in terms of its legitimacy and effectiveness, while reforming the organ is a reality unlikely to happen. However, no progress is possible without a holistic understanding of institutionality, the fruit of the effort to relate concepts and facts, seeking a deep coherence through which the organism subsists. The present study contributes in this sense exploring how members 'cognitions shape the United Nations' formal and substantive structures and provide it with meaning and purpose. The objective observable reality of the organization is due to the process of intersubjective social construction, which, in turn, engenders new interpretations, adjustments, and legitimacy. The present work recognizes the UNSC as a process that relates experiences and concepts and analytically deconstructs the institutions that support it to reveal the complex daily reality and, thus, to accurately delineate the challenges and opportunities that poses to the body. Based on the understanding that structure is expressed both on a formal aspect - with rules, customs and agendas - as in the ideational one - in the social, relational, intersubjective process -, the focus of this work falls on the second aspect. In this sense, the behaviors of the member countries of the organ, in constant interaction, allow us to visualize an articulation between the ideas of balance of power and of collective security, which are considered pillars of the organization and that are simultaneously contradictory and complementary. By analyzing the understandings of permanent and non-permanent member states with respect to core issues of the Council's agenda, combined with an analysis of the formal structural aspect, this thesis argues that the role of the UNSC depends on preserving the apparent opposition between the ideas of balance of power and collective security in order to maintain its institutional function and to help conserve the organization as a whole. The behavior of the members studied, Russia, the United Kingdom and Brazil, with respect to the situation in Syria and the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS), portray different understandings of them on each of the two ideas, which can sometimes favor more focused positions to cooperation, and other times can favor conflict, either way enabling the subsistence of the institution.

Keywords: United Nations Security Council, balance of power, collective security, perception, ideas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Reuniões Arria-Formula de 1992-2016.....	455
Tabela 2 - Documentos Síria	12828
Tabela 3 - UNMISS.....	1355

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Reuniões em 2011 acerca de situações regionais e de países específicos	109
Gráfico 2 - Reuniões em 2012 acerca de situações regionais e de países específicos	109
Gráfico 3 - Reuniões em 2013 acerca de situações regionais e de países específicos	110
Gráfico 4 - Reuniões em 2014 acerca de situações regionais e de países específicos	110
Gráfico 5 - Reuniões em 2015 acerca de situações regionais e de países específicos	111

ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU Assembleia Geral das Nações Unidas

BRICS Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CCP Comissão de Consolidação da Paz

CPA Acordo de Paz Abrangente do Sudão

CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas

DIH Direito internacional humanitário

DPA Departamento de Assuntos Políticos

DPKO Departamento de Operações de Manutenção da Paz

ECOSOC Conselho Econômico e Social

E-10 Dez membros eletivos do Conselho de Segurança

EUA Estados Unidos da América

FMI Fundo Monetário Internacional

GRULAC Grupo Latino-Americano e Caribenho

G4 Grupo dos 4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão)

G-77 Grupo dos 77

IBAS Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

LEA Liga dos Estados Árabes

MINUSTAH Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MRE Ministério das Relações Exteriores

OCHA Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

ONG Organização Não Governamental

ONU Organização das Nações Unidas

OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

P3 Membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança: EUA, Reino Unido e França

P5 Membros permanentes do Conselho de Segurança: EUA, Reino Unido, China, Rússia e França

PCCs Países contribuintes de policiais

PNUD Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

PRST Declaração Presidencial

SGNU Secretário-Geral das Nações Unidas

SPLA Exército Popular de Libertação do Sudão

SPLM Movimento para a Liberação dos Povos do Sudão

TCCs Países contribuintes de tropas

TPI Tribunal Penal Internacional

UA União Africana

UE União Europeia

UNAMID Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur

UNEF Força de Emergência das Nações Unidas (1956-1967)

UNISFA Força Interina das Nações Unidas para Abyei

UNMIS Missão das Nações Unidas no Sudão

UNMISS Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul

UNOWA Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental

UNSMIS Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WEOG Grupo da Europa Ocidental e Outros Grupos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
PARTE I - A INSTITUIÇÃO.....	30
CAPÍTULO 1 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM PROCESSO CONTRADITÓRIO	31
Origem e funções	32
Estrutura.....	37
Métodos de Trabalho	40
Dinâmicas Internas.....	56
A visão fundadora e a prática política.....	58
PARTE II - A CONSTRUÇÃO.....	64
CAPÍTULO 2 - ENTRE O EQUILÍBRIO DE PODER E A SEGURANÇA COLETIVA.....	68
Equilíbrio de poder	69
Segurança coletiva	85
CAPÍTULO 3 - SOMEWHERE IN BETWEEN.....	94
As ideias na formação da instituição.....	95
Os opostos e as contradições inerentes	96
As percepções de poder – a interação das identidades e a comunicação	98
Imagens da segurança internacional	99
Parte III - OS COMPORTAMENTOS	103
CAPÍTULO 4 - OS CASOS	108
A questão da Síria.....	113
Missão de Paz das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)	129
CAPÍTULO 5 - A ATUAÇÃO DOS MEMBROS PERMANENTES DO CSNU.....	136
Rússia.....	139

Reino Unido.....	156
CAPÍTULO 6 - A ATUAÇÃO DOS MEMBROS NÃO PERMANENTES DO CSNU	170
Brasil.....	171
PARTE IV - POR UMA ONTOLOGIA	181
CAPÍTULO 7 - A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO CSNU: IDEIAS EM AÇÃO	183
Nações Unidas: retomando alguns aspectos	186
Fundamentos e perspectivas	191
Abordagem da segurança e de suas imagens	194
O CSNU desafiando a anarquia	199
Interesses nacionais <i>versus</i> percepção compartilhada de segurança	201
A ontologia	205
CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
BIBLIOGRAFIA	218

INTRODUÇÃO

Man tries to fashion for himself a simplified and intelligible picture of the world; he then tries to substitute this cosmos for his own world of experience. . . Each makes this cosmos and its construction the pivot of his emotional life in order to find the peace and security he can't find in the narrow whirlpool of personal experience.

Albert Einstein, 1918.
(Motives for Research)

Quanto ao estudo

A interação de ideias na primazia da política

A política internacional no século XXI tem desafiado de maneira cada vez mais intensa abordagens explicativas, conceitos, governos e práticas que, em contextos históricos anteriores, foram considerados bem instruídos e apropriados. O fenômeno da globalização, que aproximou atores e conectou destinos, não aboliu fronteiras físicas nem impediu o crescimento de nacionalismos. A fluidez das relações e as sociedades interconectadas em tantos aspectos mostraram seus limites. Por outro lado, a política de poder também se tornou mais arrojada, dificultando ações solitárias ou por um só viés. Os questionamentos pós-modernos colocaram por terra as certezas, mas a busca por soluções se intensificou e o resultado foi o entendimento de que a complementaridade se fazia urgente em um ambiente global construído a partir de oposições.

A complexidade da dinâmica da realidade se faz mais evidente, como se, com o passar das décadas, os atores se tornassem cada vez mais conscientes de seu estado de vulnerabilidade quanto mais possibilidades para ação se fazem revelar. Essa situação, para uma instituição como o Estado, é particularmente provocante, uma vez que a estrutura de ordem social que lhe é inerente é afetada domesticamente e internacionalmente. A fim de manter o papel que lhe identifica como tal, transcendendo indivíduos e intenções, o Estado tem que repensar suas regras e aceitar seu caráter enquanto processo social, mais relativo, menos fixo, o que significa um ajuste contínuo de suas percepções sobre si mesmo e sobre o mundo. Assim como o indivíduo, o Estado está sujeito às mais diversas mudanças, mas suas estruturas formais possuem certa resiliência que dificulta a assimilação da transformação.

Essa situação de resistência das estruturas organizacionais, combinada com a complexa dinâmica dos processos, tal como ocorre no âmbito do indivíduo e do Estado, também é verificada em organismos internacionais. Nesse nível de organização social interestatal, as

dificuldades aumentam exponencialmente, uma vez que os elementos de identificação entre os membros ocorrem em menor quantidade. São, por vezes, transitórios e estão mais expostos às transformações globais e particulares. Nesse sentido, os organismos internacionais possuem uma urgência permanente de redefinições e combinações de conceitos, ao mesmo tempo em que sofrem constrangimentos decorrentes de uma estrutura formal mais engessada com regras mais rígidas.

A menor propensão a alterações, associada à maior necessidade delas, é a realidade contínua da Organização das Nações Unidas (ONU). Em decorrência disso, ela possui um costume de práticas entre os membros que está em descompasso com as provisões estruturais da sua Carta fundadora, constituída em um contexto mundial, de 1945, extremamente divergente do cenário de 2017. A essa desarmonia se adiciona o dilema da busca pela consecução dos objetivos coletivos e particulares, uma vez que a reunião dos Estados pressupõe o fim da busca pela paz e segurança internacionais. Por fim, a existência das Nações Unidas reside em um paradoxo: a busca pela estabilidade mundial a partir da versatilidade proporcionada pela variação entre as visões dos 193 membros da organização. A realidade onusiana contemporânea, proveniente desse desajuste, tem como efeito, portanto, a busca permanente pela legitimidade.

Essa aparente contradição no âmago da ONU se revela na conjunção entre as ideias de “equilíbrio de poder” e de “segurança coletiva”, que alicerçam o organismo desde sua formação e carregam a noção de transformação inerente, uma vez que as possibilidades de suas definições variam de acordo com os entendimentos de cada membro. Porém, simultaneamente, a compreensão das mesmas pelo senso comum permanece congelada na estrutura formal das Nações Unidas conforme idealizada em 1945. A situação revela-se de forma mais profunda e clara no Conselho de Segurança, principal órgão do organismo no qual a ordem global de caráter hierárquico se expressa e se consolida através dos tempos e apesar das transformações.

Mesmo recebendo maior atenção da comunidade internacional, o Conselho é geralmente tratado ou pelo viés de sua estrutura própria, com as regras de procedimento e costumes de interação informal para o alcance do consenso, ou a partir de suas decisões em casos específicos, que resultam em fracassos ou sucessos que, por sua vez, definem a imagem de toda a organização.

Neste estudo, porém, a proposta é trabalhá-lo de forma holística, a fim de ressaltar o processo social que a ONU pressupõe, seja para seu fortalecimento ou para sua estagnação. É

neste espaço que os membros redefinem constantemente conceitos, solidificando verdades conforme as conveniências de seus interesses e constituindo um novo ator político.

O problema: a dinâmica social paradoxal

Para um estudo que se propõe a tratar da política internacional nas Nações Unidas a partir da articulação entre as ideias de equilíbrio de poder e da segurança coletiva, a abordagem apropriada ocorre por meio de uma análise das políticas dos membros do órgão. De forma geral, os membros são separados em permanentes (cinco) e eletivos (dez, cada um com mandato bienal). Entre os primeiros, verifica-se uma divisão extra institucional, que ocorre com base nas alianças e visões de mundo quase opostas: o P3, que congrega Estados Unidos, França e Reino Unido e, por outro lado, China e Rússia. Pressupõe-se, para este trabalho, que, ao selecionar um representante de cada um desses três grupos (mesmo considerando respectivas particularidades e diferença de peso entre membros permanentes e eletivos), a dinâmica social do CSNU e a forma como se articulam as duas ideias centrais da instituição serão reveladas apropriadamente.

O estudo poderia trabalhar com os cinco membros permanentes e uma variedade de não permanentes, mas a quantidade não faria diferença para demonstrar como ocorre a conjugação das posições e como elas refletem as concepções de equilíbrio de poder e segurança coletiva. Assim, por uma questão de viabilidade em função do tempo, os países escolhidos para representar cada um dos grupos foram: Reino Unido, Rússia e Brasil¹. Os comportamentos variam, assim como as interpretações, por vezes, conflitantes das ideias basilares. Dessa forma, surgem questões básicas para a compreensão da lógica de funcionamento do CSNU e, em última instância, da ONU.

¹ As escolhas encontram-se justificadas no início da Parte II “Os Comportamentos”, mas vale ressaltar que, uma vez que este trabalho visa contrastar e articular ideias basilares das relações internacionais ensejadas na dinâmica do CSNU, optou-se por não trabalhar com os Estados Unidos da América (EUA), potência com uma supremacia militar que impulsiona ações unilaterais e estimula uma hierarquia que subestima os conceitos em questão. Além disso, o comportamento dos EUA no CSNU já foi tratado com a devida atenção e maestria na obra de Brian Frederkin “*The United States and the Security Council: collective security since the Cold War*” (2007). Como é primordial trabalhar a visão de membros que, como os EUA, prescindem da cooperação multilateral para se alcançar a segurança, preferiu-se aqui dar atenção ao comportamento da Rússia. Por outro lado, para não deixar de lado a visão substancial da segurança coletiva (frente a uma visão procedimental da mesma), ou seja, a noção de que, em determinados casos, alguns países devem tomar para si a responsabilidade de impor as regras da comunidade global (como também, mas não apenas, os EUA propagam), houve preferência por trabalhar a visão britânica. Dessa forma, o presente texto propõe que seja possível (e reconhece a relevância da atuação norte-americana no Conselho) manter o foco na interação das ideias, afastando-se de uma hierarquização entre elas e entre os membros. Tal abordagem poderia enviesar o trabalho, colocando-o, assim como o leitor, na armadilha de retratar a totalidade da dinâmica do CSNU como dependente exclusivamente da atuação dos EUA, o que, de forma alguma, expressa o entendimento profundo do órgão que se pretende.

Para tanto, as posições desses três países serão exploradas a partir de tópicos da agenda do Conselho que se destacaram nesta primeira década e meia do século XXI. Essas situações estão em pauta no ano de 2017, representam as principais linhas temáticas do trabalho do órgão desde sua criação e, por fim, expressam as complexidades dos conflitos contemporâneos e as transformações que estão em curso e que se requerem da organização.

Tratar a questão da Síria no CSNU é se debruçar sobre um conflito interno com implicações regionais e globais que afetam todos os aspectos da vida de um Estado. Além disso, o conflito explicita a política de poder e a busca do equilíbrio de poder entre as potências, desafiando a ONU a lidar com os efeitos humanitários, culturais, econômicos, sociais, dos refugiados e deslocados e a buscar alternativas políticas para evitar a paralisia institucional. Por sua vez, a operação de paz no Sudão do Sul evidencia uma das faces mais práticas da organização, uma que demanda reformas e um esforço político junto ao país em questão. O mais novo Estado do mundo possui inúmeras fragilidades, que só podem ser tratadas pela ONU até um certo limite, o da vontade política do país africano. O debate acerca da proteção de civis em conflitos armados, que perpassa ambos os casos, tem tomado centralidade no que diz respeito ao entendimento abrangente de segurança. Com o indivíduo como referente para a ação coletiva dos Estados, acarretam-se dificuldades e despertam-se prerrogativas para a consecução de objetivos particulares dos Estados. Os dois casos também atendem às tendências observadas na agenda de trabalhos do CSNU, tomadas majoritariamente pelas situações relativas à conflitos no Oriente Médio e operações de manutenção da paz na África.

Entender a existência do CSNU por uma perspectiva interpretativa, como este estudo se propõe, significa afirmar que ela é apenas real na exata medida em que é uma ideia construída e continuamente revista e trabalhada por aqueles que se envolvem no órgão por meio da reflexão e interação social. Assim sendo, ele existe primordialmente enquanto uma ideia, constituída pela interação das percepções de seus membros acerca das noções de equilíbrio de poder e segurança coletiva.

Ambas as categorias são ideais e interdependentes: sem a noção de equilíbrio de poder, o ideal de segurança coletiva não existiria e vice-versa. Conquanto possa parecer contraditório, exatamente aquilo que não é define aquilo que poderia ser, e o que poderia ser nos remete ao que não é. As ideias, portanto, não são opostas, mas complementares.

Depara-se, assim, com uma aparente contradição ao considerar-se a ideia de equilíbrio de poder, dinâmico e continuamente redefinido, e a ideia de segurança coletiva, a qual, caso materializada, estabilize o sistema mediante a fixação de poder, contrariando a própria dinâmica

do equilíbrio. Portanto, aqui se encontra o sentido do *nonsense* – que será abordado mais à frente –, em que duas concepções ideais fazem com que uma instituição, prática e real, subsista – inclusive através da lógica de funcionamento de sua burocracia. O papel dessa instituição é fazer com que as ideias aparentemente opostas permaneçam com sentido compartilhado, enquanto ideais, mitos e contradições, bem como que as mesmas se façam reais de maneira particular a cada um de seus membros.

Em outras palavras, a fim de perpetuar-se, a instituição necessita conservar a oposição entre as ideias e, ao mesmo tempo, inspirar, nos atores que a constituem, uma interpretação de que suas ações autointeressadas podem se tornar práticas com sentido coletivo – como se houvesse um consenso imaginário. Isso incorre em uma ilusão de consenso, de coletividade, de legitimidade e de interesse comum que sustenta a estrutura que, sendo política, privilegia interesses de alguns membros em detrimento de outros e, de forma consciente e não oficial, impulsiona a competição pelo poder. Institucionalmente, implica na manutenção rígida das regras, embora haja o reconhecimento da realidade cambiante. Embora possa-se compreender que a competição pelo poder ocorre também no espaço da ONU e de seu Conselho de Segurança, ali ela sofre os inevitáveis constrangimentos afetos à organização, bem como encontra incentivos para sua perpetuação em um contexto de interdependência.

Essa manutenção das contradições é realizada também pela competência discursiva que, na realidade material, ou na estratégia, se manifesta em práticas imperfeitas, políticas parciais ou pouco eficazes. Nesse sentido, a ação da intersubjetividade, que possibilita que os significados ganhem legitimação coletiva (e não sejam apenas o somatório das crenças individuais), engendra uma determinada cultura desconexa com o consciente individual dos membros e, portanto, criadora de uma realidade objetiva confusa.

As medidas práticas implementadas para que se atinja o fim último das concepções de equilíbrio de poder e segurança coletiva minariam a existência ideal do CSNU, que aos poucos perderia o seu sentido real. Isso faz com que todo o significado que usualmente se atribui à eficácia da instituição e à sua própria legitimidade, ambas comumente arraigadas à prática política, seja repensado, enquanto seu significado mais profundo remete o observador ao exercício intersubjetivo de continuidade de uma lógica não consensual e, por vezes, conflituosa.

O órgão se legitima e funciona justamente devido à falta de consensos objetivos profundos e de respostas práticas coletivas implementadas. Sua eficácia é justificada precisamente na possibilidade do diálogo entre os países e suas expressões diferenciadas de percepções conflituosas em interação.

Sem as contradições, o Conselho perde sua razão de ser. A confusão decorrente das competências discursivas e estratégicas do CSNU existe e tem o papel de garantir a sobrevivência do órgão. Há ciência do mesmo acerca da paralisia que lhe é atribuída e esta é proposital para a subsistência da organização. Em geral, enquanto se busca um acordo, não se pega em armas, os conflitos se prolongam e se, do ponto de vista humanitário isso é negativo, a engrenagem do órgão continua funcionando. Isso ocorre por meio do incentivo à permanente contradição das ideias, mas, de alguma forma, a instituição faz com que essas ideias pareçam ser coerentes na prática.

O desafio do CSNU, conforme originalmente criado, não foi feito para ter uma resposta final, uma solução assertiva. Sua análise sob um pensamento prático e objetivo, na tentativa de solucionar as questões que fazem do órgão o que ele é, pode levar o observador a erros de compreensão e a *misperceptions* sobre seu papel e definição, capazes de cegá-lo acerca dos desafios e possibilidades da instituição. Ter uma resposta pronta aos conflitos requereria a abolição da própria história, além de uma previsão das questões que se colocariam ao Conselho antes mesmo que ele fosse criado, algo que não se faz possível no mundo complexo das percepções que se cruzam e se articulam diferentemente para cada diálogo.

Na realidade controversa do CSNU, não há como saber o que um irá dizer ou fazer até que tenha dito ou feito. Portanto, essa dinâmica institucional complexa e desafiadora se constitui como exemplo do delicado equilíbrio das ideias que oferecem com uma mão o que negarão com a outra, frustrando as mentes cartesianas, mas instigando-nos a um estado permanente de novas interpretações.

Organização

O estudo é organizado em quatro partes. A primeira parte trata das dinâmicas e procedimentos de trabalho do CSNU, a partir da compreensão de que a própria estrutura favorece determinados posicionamentos e a institucionalização de oposições comportamentais. Na segunda parte, serão tratados os dois pilares ideacionais pelos quais se interpretará o órgão. Isto é, equilíbrio de poder e segurança coletiva serão trabalhados conceitualmente (a face teórica) pelas interpretações realista e idealista, respectivamente, de tais ideias e, por fim, a possibilidade de conjugação das mesmas, que ocorre por uma abordagem interpretativa de origem construtivista, que favorece a complementaridade das ideias.

A terceira parte foca na análise dos comportamentos dos membros do Conselho com respeito às questões relevantes da agenda de trabalho, enfatizando a importância das diferentes

visões para a continuidade da organização. A análise das posições dos membros em cada caso tem por objetivo demonstrar a diversidade de subjetividades, ou seja, como se expressa o consciente individual dos membros na realidade física, objetiva, da agenda de trabalho.

Por fim, a quarta parte revela a construção do substrato institucional por suas propriedades mais profundas, enfatizando como as posições divergentes estudadas se complementam no trabalho de manutenção dos pilares da instituição e fornecem ao Conselho um sentido de existência e uma legitimidade inerentes, sem prescindir das transformações formais e substanciais próprias do processo social. Com base na análise realizada nos dois capítulos anteriores, que fornece o subsídio material para a explicitação do caráter aparente dos consensos, é possível identificar como as ideias se articulam em contradições. É o trabalho de tentar esclarecer a própria natureza do CSNU, cuja realidade é moldada pela atribuição de significados, bem como pelas funções e ações materiais: as ideias em ação.

Coloca-se ênfase nas posições assumidas pelos membros com respeito a cada questão substantiva do trabalho do órgão. As questões são discutidas individualmente para cada um dos países, a partir das resoluções e dos registros oficiais das reuniões para adoção das decisões, nas quais os membros justificam seus posicionamentos e, a partir deles, expressam interesses e preferências normativas resultantes de suas percepções de si e do mundo, cujas diferenças, por sua vez, alimentam as aparentes contradições e, em última instância, a existência da ONU.

A originalidade deste trabalho encontra-se na identificação e abstração dos elementos-chave da realidade social internacional no âmbito do CSNU e na articulação entre eles, que estrutura uma dinâmica fundamental para compreensão das relações internacionais. Para tanto, a condução da pesquisa ocorrerá por uma discussão que combina a análise conceitual com a análise das políticas externas de alguns países membros a partir de casos principais. Nesse sentido, recordando as palavras de Durkheim (1895, apud RUGGIE, 1998, p. 139),

Whenever certain elements combine and thereby produce, by the fact of their combination, new phenomena, it is plain that these new phenomena reside not in the original elements, but in the totality formed by their union. A system, then, is this new totality formed by the union of parts, a totality enjoying a specific reality which has its own characteristics.

Definições e Premissas

Embora o estudo trabalhe com conceitos basilares das Relações Internacionais, seus sentidos variam de acordo com o contexto e a visão de mundo de cada membro. O equilíbrio de poder é comumente entendido a partir de uma lógica realista, na qual os Estados se engajam em uma busca permanente de poder uns em relação aos outros e que se dá principalmente na

esfera estratégico-militar. A segurança coletiva geralmente é entendida em conexão com a própria ONU e pressupõe uma concentração de esforços em prol de uma estabilidade para os atores. Ambos são conceitos enganosos e repletos de nuances, que merecem ser explorados a fim de uma melhor compreensão da política internacional e de como ela se materializa institucionalmente.

A premissa normativa geral da autora com respeito ao CSNU é a de que, mesmo sendo a expressão de uma realidade hermética, este é um espaço apropriado para observação da dinâmica complexa das relações interestatais e do processo de fazer a política internacional muito semelhante à realidade objetiva do mundo. Além disso, ele reflete a ordem hierárquica global, com a predominância dos interesses e vontades das potências. O órgão, ademais, constitui-se em meio legitimador para inserção e protagonismo de seus membros no cenário mundial. Sua importância de legislar e estabelecer normas e valores também não pode ser subestimada, não apenas devido ao caráter vinculante de suas decisões, mas porque a governança global das potências exige regras e ações excludentes que propiciem a realização de seus intentos.

A crise de representatividade no Conselho é fato e, apesar da necessidade de que haja uma reforma estrutural, as chances de que ocorra são mínimas, justamente porque o propósito de existência do mesmo seria deturpado e se esvairia sua função social. Seu próprio sentido de legitimidade sofreria diluição, pois um maior número de membros permanentes potencialmente tornaria o processo de tomada de decisões mais demorado. Apesar da resistência a uma reforma abrangente e formal, o trabalho do CSNU não é alheio às mudanças substanciais, mais profundas, que já estão em curso, vide a inclusão de debates como as novas ameaças à paz e segurança, a proteção de civis, o tema de crianças e de mulheres e desenvolvimento, além dos questionamentos às provisões da responsabilidade de proteger nas situações de conflitos contemporâneos.

O CSNU tem enormes desafios. O encontro de noções tradicionais (e particulares) de poder com a busca por uma segurança coletiva marcada pela seletividade engendra dificuldades que não podem ser relevadas. Os fracassos da organização – com a atual violência no Oriente Médio e a intervenção das potências nos conflitos, a resistência à responsabilidade de proteger civis, as missões enviadas a locais nos quais não há possibilidade de paz, entre outros fatores – muitas vezes ofuscam os esforços legítimos pela paz e, nesse sentido, evidenciam o prejuízo à legitimidade da ONU e fomentam a alegada crise do multilateralismo.

O contexto estratégico que evolui rapidamente e com alta capacidade de deterioração, junto com as frequentes crises em larga escala, têm favorecido a geopolítica em detrimento da cooperação, a desilusão dos mecanismos coletivos e o retorno às soluções nacionais. Mas o aumento global dos conflitos, as disputas que conflagram guerras, o extremismo violento, o crime organizado transnacional, o aumento da quantidade de refugiados e todos os mais variados desafios no campo da segurança mostram a crescente demanda por direitos humanos, participação política, combate à corrupção, igualdade, incentivo ao desenvolvimento socioeconômico, entre outras medidas, que podem ser impulsionadas pela ONU e, principalmente, pelo CSNU.

O multilateralismo pode estar enfraquecido, mas permanece essencial neste século, tanto quanto no anterior, com todas as mudanças contextuais. Nesse sentido, a importância do presente estudo reside no entendimento de que uma compreensão profunda da lógica de funcionamento do principal órgão mundial dedicado à paz e a segurança internacionais é capaz de fornecer elementos preciosos tanto no sentido de desvendar tendências de comportamentos nacionais, como de instruir tentativas de teorização coerentes com a dinâmica de constante transformação das relações internacionais.

Quanto à instituição

Paradoxos Institucionais

Os estudos disponíveis na literatura acadêmica acerca das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança comumente o abordam pela via da causalidade e com foco nas suas decisões (MALONE, 2004; WEISS, FORSYTHE, COATE & PEASE, 2010; WHITAKER, 1995). Tais tipos de estudo, então, acabam por deixar o órgão em si, enquanto objeto de análise, em segundo plano, enquanto seus efeitos tomam a dianteira no intento de explicarem fenômenos da política internacional. As abordagens desses trabalhos tocam em determinados temas e resoluções no CSNU (GENSER & UGARTE, 2014), suas relações com a Corte Internacional de Justiça (SCHWEIGMAN, 2001) e as implicações jurídicas dessa relação e das decisões decorrentes (MANUSAMA, 2006), os poderes conferidos ao Conselho pela Carta das Nações Unidas (SAROOSHI, 1999), a questão da legitimidade de suas decisões (HURD, 2007) e, ainda, a necessidade de sua transformação (MULLER, 2001; VARGAS, 2008) em um processo de adaptação da ONU ao lidar com os desafios dos novos tempos (KNIGHT, 2000; KNIGHT, 2001, WEISS, 2012).

No campo das Relações Internacionais também há estudos de viés mais histórico a respeito da criação e desenvolvimento do CSNU (LOWE, ROBERT, WELSH & ZAUM, 2008; MEISLER, 1995; SCHLESINGER, 2003; YODER, 1996), a evolução normativa da segurança coletiva (PATRIOTA, 1998) e, na subárea de análise de política externa, trabalhos que tratam do posicionamento de determinados países membros em certas situações presentes na agenda do órgão (CAPLAN, 1997). O estudo do CSNU chegou ao ponto de sua conformação e o tipo de política ali concebidas se tornarem menos interessantes do que a explicação da variação nas políticas.

Em termos de localização no debate teórico, portanto, a tese proposta dialoga com os poucos trabalhos existentes acerca do CSNU por um viés interpretativo mais crítico. Alguns dos autores que retratam essa abordagem, ainda que o foco de seus trabalhos seja diverso do que a da tese proposta, são Thomas Weiss (2012), Joachim Muller (2001), Andy Knight (2001) e Ian Hurd (2007).

Nesse sentido, entende-se a necessidade de estudos que possam preencher uma lacuna deixada na literatura de Relações Internacionais pela escassez de trabalhos que analisem o CSNU em si, em sua própria complexidade. A visão de que é essencial ao nosso campo um estudo aprofundado que almeja compreender a lógica de funcionamento do principal órgão decisório multilateral para temas de segurança guiou a concepção deste projeto. A realidade do CSNU pode ser apreendida por uma análise sistemática e multifacetada não apenas dos trabalhos e decisões do órgão, mas das percepções dos atores envolvidos na dinâmica diária do mesmo e, portanto, abrindo a “caixa de Pandora”, como muitas vezes é tratado o Conselho, a fim de revelar um processo sociopolítico complexo por trás da denominação “instituição”.

Vêm à tona, assim, situações por vezes contraditórias, átomos em conflito, outrora aprisionados por um entendimento positivista do tipo “bola de bilhar”. No campo das Relações Internacionais que, desde seu reconhecimento como tal, buscou ser desbravador e incorporar novas abordagens, principalmente a partir dos anos 1990, ainda não há um estudo endógeno do CSNU, por uma perspectiva social que não se atém à visão cartesiana. Por outro lado, esse processo tão explicitamente voltado à construção de políticas coletivas de segurança parece ter, até aqui, escapado à atenção da teorização construtivista.

Essa primeira necessidade identificada desencadeia outras importantes questões no sentido de uma contribuição genuína deste trabalho também para os estudos contemporâneos de segurança, bem como para o desenvolvimento da abordagem construtivista na teoria das Relações Internacionais. Tomando como ponto de partida a principal obra de Alexander Wendt

(1999), é notável entre seus críticos uma dificuldade de aplicação do aporte construtivista ao estudo da política internacional. Embora os esforços nesse sentido tenham se intensificado, com autores como Emanuel Adler, Michael Barnett e Ted Hopf, ainda são necessários mais estudos empíricos que reconheçam a diversidade metodológica possibilitada por essa abordagem.

Ademais, incorporar essa perspectiva aos estudos de segurança também tem sido um esforço que merece atenção. Apreender as ideias para entender a segurança internacional, adicionando-a às capacidades materiais e evitando categorias fechadas de oposição na compreensão de conceitos e instituições – do que o trabalho de Rob Walker (1993) é exemplo recente –, se faz um exercício relevante para o avanço do campo das RI e o revigoramento da história da teoria das relações internacionais e dos estudos de segurança, abrindo e reinterpretando categorias consolidadas na disciplina.

Pretende-se, portanto, ir além de explicar a transformação com uma configuração única e fixa. Pelo contrário, procuraremos ressaltar o impacto da intersubjetividade e do contexto social no processo contínuo do CSNU. Encontrar as ferramentas para analisar o impacto de ambos aumenta nossa capacidade de entender por que e como o Conselho chegou ao seu estado atual. Essas questões não podem ser respondidas pela negligência à força construtora do processo em si, ou seja, não podemos explicar o processo sem uma pesquisa que agregue as ferramentas interpretativas. Enquanto processo, o CSNU tem um impacto significativo nos seus Estados membros e, mesmo com suas alterações ao longo dos anos, as identidades, os interesses e os comportamentos dos atores nele presentes se transformaram. Dessa forma, não é possível enxergar o órgão fora da compreensão dos processos de formação identitária ou simplesmente assumindo que os interesses dos países são dados exógenos ao Conselho.

Dessa forma, o CSNU pode ser entendido entre duas frentes elementares: a de sua concepção, ou seja, como foi concebido e pretendido pelos seus idealizadores; e a de sua realidade interna e contemporânea, isto é, de seu funcionamento cotidiano. Nesse sentido, sua filosofia de atuação não é evidente. Explico: se, por um lado, temos um órgão criado sobre os pilares liberais da paz mundial, cooperação entre os atores, segurança coletiva, por outro, temos um órgão que diariamente discute diversos temas que polarizam opiniões, possui dificuldades na implementação de suas decisões e reflete em suas ações e omissões divergências entre as grandes potências e uma influência de menor grau dos membros não permanentes de modo geral.

Isso nos remete a um quase embate entre a lógica pretendida para o funcionamento do CSNU, idealizada, e a lógica pragmática do órgão, real e conflituosa. Essas lógicas nos

remetem, respectivamente, às ideias da segurança coletiva e equilíbrio de poder, entendidos aqui a partir de um *continuum*. Assim sendo, a análise por uma perspectiva construtivista social com respeito a um objeto liberal institucional/realista é que nos permite enxergar o CSNU pelo seu avesso.

Nessa jornada endógena ao CSNU, tomamos como ponto de partida as considerações de John G. Ruggie (1993) acerca do multilateralismo², entendido não apenas por sua característica de coordenação de políticas nacionais entre Estados, mas distintivamente por fundamentar essa articulação em princípios ordenadores e, assim, ter capacidades adaptativas e reprodutivas que outras formas institucionais não possuem e que auxiliam a explicar as funções dos arranjos multilaterais no processo de transformação internacional.

Os sentidos do multilateralismo institucionalizados na história do sistema interestatal perpetuam-se atualmente, mesmo que suas condições se tenham alterado. Mas talvez o apontamento principal de Ruggie (ao qual nos atentamos) indique a diferenciação em tratar o multilateralismo pelo seu sentido nominal ou formal, focando na quantidade de membros que estão coordenados, e pelo sentido qualitativo ou substantivo (que nos interessa diretamente), o qual diz respeito aos tipos de relação entre os membros e aos princípios que ordenam as relações entre os Estados, especificando condutas apropriadas de ação.

O que Ruggie chama de “*principled meanings*” implica uma indivisibilidade entre os membros que é construída socialmente, não se resumindo a uma condição técnica, implicando uma reciprocidade difusa. Essa substância que trabalharemos no CSNU é intrincada: por um lado, tem o forte elemento do nacional, por outro, o da ordem.

Se considerarmos que os entendimentos dos países membros do órgão a respeito de seu funcionamento são diversos, tomando a própria noção de “segurança” como contextual – isto é, segurança entendida como praticamente um não conceito, visto que as possibilidades de definições são incontáveis e o consenso acerca de um único conceito é quase impossível –, então poderemos identificar qual o padrão de funcionamento do Conselho de forma mais evidente (ainda que não menos complexa). Assim, esclarecemos como o órgão caracteriza e materializa a ideia de segurança coletiva e como seus membros, a partir de uma lógica nacional

² O autor define o multilateralismo como uma forma institucional genérica da vida moderna internacional, que não deve ser confundida com as organizações multilaterais formais. Embora seja parte constituinte das mesmas, seu sentido é mais abrangente e seus papéis historicamente se mostram na definição e estabilização dos direitos de propriedade dos Estados, no gerenciamento de problemas de coordenação e na resolução de problemas de colaboração. Essas funções se verificam também nas organizações formais, como o CSNU, mas, assim como é trabalho nesta pesquisa, as ideias de equilíbrio de poder e segurança coletiva não se resumem à organização, tendo significações que se alteram e se institucionalizam de acordo com o contexto histórico.

voltada à maximização do poder (quer de forma progressiva, quer de forma a acomodar e adequar posições, engajando-se na dinâmica do equilíbrio de poder), são levados a atuar na lógica da segurança coletiva e da reciprocidade.

Portanto, as percepções de segurança veiculadas pelos países membros do Conselho – esclarecendo aqui que não há a intenção de definir um conceito único de segurança por país estudado, apenas identificar os traços de entendimento de cada um, conforme os refletem nos comportamentos respectivos observados em suas atuações no órgão – nos informam a respeito das percepções dos mesmos acerca da filosofia de funcionamento do CSNU, que está em questão. Entendemos que, para a manutenção de um relativo equilíbrio estrutural do órgão, aponta-se também a existência de uma manutenção de harmonização das percepções dos seus membros, que visa à sobrevivência da organização, mas é, simultaneamente, causa de seu enfraquecimento em termos de funcionalidade. Assim, o trabalho poderá servir de instrumento relevante para entender os desafios a serem superados pela Organização das Nações Unidas, bem como para identificar possibilidades ao futuro do próprio CSNU e o revigoramento de sua legitimidade e eficácia.

As Nações Unidas, em suas operações diárias, são reflexo da primazia da política no ambiente internacional. Os Estados buscam influência, prestígio, vantagens políticas e outros tantos valores neste espaço institucionalizado de diálogo, negociação e deliberação. Porém, essa estrutura formal estabelecida pela Carta é alicerçada por uma estrutura política a qual reflete os reais interesses e as articulações de poder de forma mais evidente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Além dessa estrutura política formal de uma ordem hierarquizada entre os Estados que se materializa no CSNU e se reflete na ONU como um todo, há uma estrutura informal de arranjos e discussões que ocorrem às margens da organização, na qual são iniciadas negociações, firmados compromissos e tomadas decisões, que, depois, são apenas ratificadas pela estrutura formal. A coordenação entre países pode ser, por vezes, óbvia, mas nem sempre o alinhamento de interesses e os padrões de poder são evidentes.

Nesse espaço político intergovernamental institucionalizado de disputas de poder, questiona-se a existência de um sistema de valores compartilhados, um quadro de referência no qual o compromisso e a concessão prevaleceriam sobre os interesses particulares. Por um lado, paira o espírito de coletividade e uma noção simbólica de cooperação; por outro, a influência de alguns poucos membros mais poderosos e a visão instrumentalizada do órgão.

A aparente comunidade de interesses às vezes se desfaz nas negociações dos temas tradicionais da agenda, revelando dissensões políticas presentes desde a criação do organismo, embora a estrutura formal deste, restrita às potências do século passado, encubram dissensos substantivos das ideias que alicerçam toda a organização. Nas palavras de Raymond Dennett (1949, apud RIGGS, 1958), há um esforço das unidades em se utilizar do maquinário internacional para atingir aspirações individuais:

(...) política é, afinal, a interação de diversos grupos buscando tratamento especial para diferentes e frequentemente conflitantes interesses em um determinado quadro institucional, que pode não ser tão satisfatório no âmbito internacional, mas os elementos de poder, maiorias e minorias, diferenças básicas de valores políticos e métodos operam de forma semelhante ao nível doméstico.

Observa-se no cotidiano do órgão a interação de personalidades variadas dos decisores, que ensejam um maior ou menor grau de empatia durante as negociações, e interesses especiais que podem ser perseguidos por um grupo de países dentro do já limitado fórum, aprofundando fissuras entre os membros permanentes. Ressalta-se ainda a dinâmica da cooperação, que, ao contrário do senso comum, nem sempre significa concordância e ajuda entre os Estados, mas envolve métodos de pressão e dissuasão e tentativas de amenizar discórdias, embora elas sejam uma constante. Para tanto, o jogo de oratória se mostra imprescindível, uma vez que é por meio das retóricas, da escolha cuidadosa das palavras e da ênfase dada no decorrer da ação comunicativa que se pode chegar ao mínimo denominador comum necessário para as decisões.

O órgão, assim, se localiza no dilema entre o ideal e o possível. A vontade e os estados dos seus membros definem os limites entre os problemas do mundo exterior e a realidade hermética do espaço multilateral. Os procedimentos legais do CSNU dão margem a manobras das potências mais fortes e isso ajuda a inserir o elemento da transformação institucional, mesmo que a Carta da ONU permaneça inalterada. As regras e normas que gerem os métodos de trabalho do Conselho apontam para o fato da permanência da estrutura aparente de poder que a instituição expressa, uma vez que “*the UNSC is the master of its own procedure*” e que não há mecanismos de controle externo para avaliar as ações do órgão.

Essa realidade conservadora do CSNU não inibe sua criatividade: falta proatividade, mas há adaptabilidade, ainda que informal. Isso se revela nas discussões acerca das operações de construção e manutenção da paz, na doutrina da responsabilidade de proteger, nos tribunais *ad hoc*, na “*Uniting for Peace*”, entre outros esforços de fortalecimento dos mecanismos institucionais e de consecução de objetivos políticos.

Os elementos operacionais à disposição do órgão, como a imposição de sanções, a implementação de missões de paz, a cooperação com arranjos regionais, as prevenções de conflitos, entre outros, são escolhidas e acionadas a partir de um entendimento parcial e seletivo que propicia determinadas ambições e interesses. Esse aspecto operacional ainda está sob constrangimentos procedimentais igualmente selecionados pelos cinco membros. Nesse sentido, os costumes e os formatos dos debates também sinalizam preferências e propositividade. Atualmente, há cada vez mais a prática de diálogos interativos e reuniões Arria-formula para a discussão de certos temas, um costume que vem se consolidando e que parece dar conta da complexidade cada vez maior das questões abordadas, mas que demonstra também o desejo das potências em transmitir uma imagem “confiável” aos demais membros e que perpetua a sua legitimidade.

Dessa forma, dar conta da complexidade do CSNU significa ir além dos atores e regras que o constituem, além da estrutura visível, das intenções liberais fundacionais, dos interesses que o sustentam. Entender a intrincada tomada de decisões, do processo político exercido diariamente, da votação das resoluções, das imbricadas relações entre os membros e do papel do órgão requer atenção voltada para um processo social intra e intersubjetivo que perpassa os trabalhos da organização, fornecendo a ela uma existência real cotidiana.

A abordagem social do CSNU que aqui se pretende privilegiar é a análise das percepções dos atores acerca da lógica de operação do órgão e a miríade de entendimentos relativos à própria ideia de segurança que pretendem garantir internacionalmente. Está em questão a filosofia de operação do órgão que é considerado o centro de poder das Nações Unidas, de cujo papel de manutenção da paz e da segurança internacionais a organização depende, capaz de a ela abastecer ou privar legitimidade, eficácia e existência.

Para tanto, é mister compreender o Conselho pela perspectiva de suas contradições, sem, no entanto, privilegiar a perspectiva binária das ideias. Isto é: o que estamos deixando de ver? O que está por trás dos consensos? O que encobre a ideia de segurança coletiva? O que faz com que o CSNU seja o que é e aja como age? O que possibilita acertos e falhas na atuação do órgão que, por vezes, coloca em xeque até mesmo sua relevância e sobrevivência?

PARTE I - A INSTITUIÇÃO

Man tries to fashion for himself a simplified and intelligible picture of the world; he then tries to substitute this cosmos for his own world of experience. (...) Each makes this cosmos and its construction the pivot of his emotional life in order to find the peace and security he can't find in the narrow whirlpool of personal experience.

(Albert Einstein)

Dizia Albert Einstein: “o mundo que criamos é um processo de nosso pensamento.” O mundo, ou a realidade, não existe para fora de nós, não é fruto apenas de nossas vontades e intenções, mas ele representa quem somos, nossas identidades, pensamentos, valores e crenças. Nossos pensamentos não são lineares, nem sempre racionais, nem sempre guiados pelas normas sociais convencionadas. Ora, se sabemos isso, a fim de entendermos determinada realidade, necessitamos entender nossos pensamentos a respeito dela e o que pensam os atores que a constituem. É preciso ir além da causalidade dos fatos, da história, das teorias e dos próprios atores e regras visíveis com vistas a compreender a lógica de funcionamento e a própria existência de determinada realidade.

O objeto deste estudo é o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, como afirma Luck (2006, p. XIV), “*Few institutions are as well known or as little understood as the UN Security Council. It is, in that regard, one of those classic enigmas hiding in plain sight*”. A fim de entendê-lo em seu sentido mais profundo, precisamos ir além dos atores e regras que o constituem, além da estrutura visível, das intenções liberais fundacionais e dos interesses que o sustentam. Dar conta da dinâmica complexa da tomada de decisões, do processo político exercido diariamente, da votação das resoluções, das imbricadas relações entre os membros e do papel do órgão requer atenção voltada para um processo social intra e intersubjetivo que perpassa os trabalhos da organização fornecendo a ela uma existência real cotidiana.

Estudaremos como determinados membros do CSNU percebem e refletem, em seus comportamentos no órgão, diferentes noções acerca de segurança, fornecendo à organização uma complexa dinâmica, por vezes encoberta sob o signo da “segurança coletiva”. Essa abordagem nos permite focar no conteúdo complexo de um formato institucional bem lapidado pelos valores liberais e também realistas que marcaram o processo de formação das Nações Unidas.

Considerando-se o escopo do trabalho em torno do objeto Conselho de Segurança das Nações Unidas, o intento fundamental é compreender como as ideias de equilíbrio de poder (de

origem realista) e de segurança coletiva (de caráter liberal) são articuladas na estrutura do CSNU, visando proporcionar uma perspectiva ontológica ao órgão por uma epistemologia interpretativa a respeito de sua lógica de funcionamento. Esses conceitos espelham a dicotomia entre realidade e ideal. Respectivamente, o primeiro remete à dinâmica política permanente entre os Estados, inclusive os membros das Nações Unidas, enquanto o último refere-se ao valor wilsoniano com base no qual as nações se uniram para formar a organização multilateral em prol da cooperação. São ideias que expressam a dinâmica das relações intergovernamentais na organização e que colocam em perspectiva os interesses nacionais e o objetivo comum, que frequentemente se encontram em contradição.

De forma específica, pretendemos entender o que tais ideias significam, se são contraditórias e como elas influenciam as decisões tomadas no CSNU a fim de, em seguida, e com ênfase no elemento da subjetividade, partir para a compreensão das percepções e imagens que compõem a dinâmica complexa do processo de articulação entre as ideias de equilíbrio de poder e segurança coletiva constituído no Conselho a partir das ações e comportamentos de seus membros. Também examinaremos a variação das percepções dos membros a começar da análise de elementos internos de caráter histórico e subjetivo e destes no diálogo interestatal no CSNU, permitindo-nos trabalhar a relação entre conceitos fundacionais e políticas do CSNU partindo de elementos intersubjetivos das percepções de seus membros e, por fim, analisar a existência e lógica de funcionamento do CSNU pela perspectiva da construção social.

CAPÍTULO 1 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM PROCESSO CONTRADITÓRIO

Existem duas ideias majoritárias acerca das Nações Unidas enquanto organização internacional: a primeira delas reflete uma visão idealista, na qual é possível encontrar soluções coletivas aos problemas mundiais, sem as limitações da soberania estatal; a segunda visão enfatiza uma certa inabilidade de tais organizações para lidar com problemas reais e fornece um papel insignificante a elas como atores internacionais, refletindo certo cinismo. A fim de compreender a ONU em sua totalidade, nenhuma dessas visões deve ser adotada inteiramente, assim como não devem ser ambas rejeitadas, uma vez que a influência do organismo varia de acordo com o assunto e a situação. (DIEHL, 2005) Dessa forma, busca-se, neste trabalho, uma visão equilibrada da organização e de como opera, a fim de que seja possível entender mais a fundo as suas limitações, bem como as possibilidades de atuação.

As Nações Unidas, em suas operações diárias, são reflexo da primazia da política no ambiente internacional. Os Estados buscam influência, prestígio, vantagens políticas e outros tantos valores neste espaço institucionalizado de diálogo, negociação e deliberação. Porém, essa estrutura formal estabelecida pela Carta é alicerçada por uma estrutura política extraordinária, a qual reflete os reais interesses e as articulações de poder de forma mais evidente: o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Além dessa estrutura política formal de uma ordem hierarquizada entre os Estados que se materializa no CSNU e se reflete na ONU como um todo, há uma estrutura informal de arranjos e discussões que ocorrem às margens da organização, na qual são iniciadas negociações, firmados compromissos e tomadas decisões, que, depois, são ratificadas pela estrutura formal. A coordenação entre países pode ser, por vezes, óbvia, mas nem sempre o alinhamento de interesses e os padrões de poder são evidentes.

Origem e funções

A criação da Liga das Nações, ao fim da I Guerra Mundial, representou um esforço de cooperação internacional para prevenir as guerras. Todavia, o sistema da Liga entrou em colapso na década de 1930, revelando a falha da vontade das maiores potências da época e os difíceis requisitos para uma ação concertada, entre outros motivos. A Liga não conseguiu impedir uma nova guerra total, mas forneceu um instrumento de consulta e cooperação interestatal que englobava diversos assuntos.

Ao fim da II Guerra Mundial, uma nova organização internacional nos moldes da Liga foi criada. As Nações Unidas possuem algumas similaridades com sua antecessora, como na sua estrutura, por exemplo, que conta com uma Assembleia Geral e um Conselho de Segurança, de funções comparáveis aos órgãos constituintes da Liga, além da premissa de que a cooperação permanente entre a coalizão vitoriosa na guerra anterior asseguraria estabilidade global. Para além das semelhanças, porém, o cenário que as Nações Unidas enfrentaram era bastante diferente daquele da sua antecessora. A partir de 1945, o sistema internacional se apresentava como bipolar, com cada uma das superpotências interessada em manter seu status e, apesar da ocorrência de conflitos, estes se mostravam mais limitados e reconhecia-se mais a necessidade da cooperação interestatal. (DIEHL, 2005)

O nascimento das Nações Unidas, em 1945, consolidou a noção de segurança coletiva que foi articulada pela primeira vez como princípio de uma organização internacional nos artigos 10 e 16 do Pacto da Liga das Nações, aprovado na Conferência de Versalhes, em 1919.

A ideia por trás do conceito admitia que a integridade e autonomia de todo Estado deveria ser assegurada por todos. Contudo, com a II Guerra Mundial e posteriormente o início da Guerra Fria, a Liga das Nações teve seu sentido de existência esvaziado e a ideia de segurança coletiva expôs sua imprecisão e fraqueza. Então, sob o capítulo sete da Carta das Nações Unidas, aprovado em 1945, a noção agora trazia o instrumento da força e outras medidas coercitivas. Entretanto, devido às oposições entre EUA e URSS no CSNU até o fim dos anos 1980, o foco da ONU na preservação da paz ficou restrito.

O Conselho de Segurança foi um dos órgãos propostos na estrutura das Nações Unidas, delineada na Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, pelos governos de China, Reino Unido, Estados Unidos e Rússia. Sua função primordial seria de prevenir futuras gerações do flagelo da guerra, sendo o principal órgão da ONU responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Sua composição original contava com 5 países membros permanentes e 6 membros eleitos para um mandato de dois anos pela Assembleia Geral. O método de votação do órgão foi definido apenas na Conferência de Yalta, no início de 1945, apenas dois meses antes do início da Conferência de São Francisco, na qual a Carta das Nações Unidas foi, enfim, assinada.³

O Conselho iniciou suas operações em janeiro do ano de 1946, de acordo com as funções estabelecidas pela Carta da ONU: a) manter a paz e a segurança internacionais de acordo com os princípios e propósitos da organização; b) investigar qualquer disputa ou situação que possa conduzir à tensão internacional; c) recomendar métodos de resolução de disputas; d) formular planos para estabelecer um sistema para regulação de armamentos; e) determinar a existência de ameaças à paz ou atos de agressão e recomendar qual ação deve ser tomada; f) solicitar aos membros a aplicação de sanções econômicas e outras medidas que não envolvam o uso da força para prevenir ou interromper a agressão; g) tomar ações militares contra um agressor; h) recomendar a admissão de novos membros; i) exercer as funções mandatárias das Nações Unidas em áreas estratégicas; e j) recomendar à Assembleia Geral a candidatura do Secretário Geral e, juntamente com a Assembleia, eleger os juízes da Corte Internacional de Justiça.⁴

A proposta inicial era de que o Conselho fosse um órgão que refletiria a distribuição de poder no mundo a partir do final da II Guerra Mundial. Os critérios para seleção dos membros foram estabelecidos levando em consideração os números de população e território, poder

³ Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html>>. Acesso em: 17/02/2017.

⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/about/functions.shtml>>. Acesso em 15/02/2017.

econômico, poder militar e recursos intelectuais dos Estados que fariam parte de modo permanente do órgão.

Com a finalidade de prevenir um novo conflito interestatal de proporções globais, o desenho do CSNU demonstrava a determinação dos países Aliados em derrotar as potências do Eixo e construir um aparato de segurança mais eficaz que a Liga das Nações. No entanto, como afirmam Lowe et al. (2008), os países fundadores – Estados Unidos, Reino Unido, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e China – reservaram ao Conselho certa flexibilidade na tomada de decisão, sem uma quantidade massiva de regras predeterminadas. Juntamente com a França, asseguraram que, quando estivessem de acordo, o Conselho poderia responder a uma quantidade ilimitada de ameaças no momento e da forma que desejassem, o que implicava que tais membros permanentes não seriam obrigados a agir em problemas de segurança de menor interesse a eles, uma vez que a definição do que constitui uma ameaça à segurança internacional depende do entendimento dos cinco.

A origem do órgão reflete o interesse prioritário das cinco potências da época na performance, unidade e controle, não na equidade. Embora tais arranjos expressem assimetria e desigualdade, são os mesmos fatores que fornecem ao CSNU peso, sustentabilidade e flexibilidade e que permitiram a existência de toda a organização até a contemporaneidade (LOWE et.al., 2008).

Durante o período de Guerra Fria, as superpotências mantiveram os trabalhos do Conselho com o intuito principal de evitar um novo conflito, a partir de um fórum de discussão institucionalizado para as principais questões relativas à segurança internacional. Vinte anos após a criação da organização, houve uma reforma do CSNU⁵ que resultou no aumento dos membros não-permanentes, de seis para dez membros, sem, no entanto, alterar os poderes dos membros permanentes ou de seu direito exclusivo ao veto.

Com o final da Guerra Fria, em 1989, deu-se o fim da rivalidade entre as superpotências, que, por vezes, pareceu impedir uma atuação mais incisiva da ONU, especialmente no campo da segurança internacional. O esfacelamento da URSS, a criação de novos Estados e a consolidação dos regimes democráticos na América Latina, entre outros fatos, significaram um marco para a política internacional e tiveram efeitos relevantes no que diz respeito à emergência de novas interpretações, interesses e percepções de segurança. Uma realidade mais globalizada ensejou um caráter difuso e interconectado das ameaças à paz.

⁵ WEISS, T. G. The Illusion of UN Security Council Reform. *The Washington Quarterly*, v. 26, n. 4, pp. 147-161, Outono 2003. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/ff8f/5637e2449fabcb13a37a1560dc9a5e64cbd7.pdf>>.

Além do reconhecimento de novas ameaças globais, como o risco de proliferação nuclear, fome ou desastres ambientais, que impulsionavam maior comprometimento dos Estados às organizações internacionais, deve-se ressaltar também a importância simbólica das Nações Unidas. Esse fator instigava países a justificar suas ações, mesmo quando seus comportamentos pareciam contrários aos princípios da mesma, a fim de buscar legitimidade – como no caso dos Estados Unidos com a crise dos mísseis (DIEHL, 2005) – e a resistência em se retirar da organização, mesmo quando as ações desta pareciam contrárias aos interesses nacionais.

Ficava clara a necessidade de uma atualização dos conceitos utilizados e práticas da organização. Era preciso encontrar alternativas que incluíssem possibilidades de ação que fossem além da lógica de conflito interestatal, mas que também dessem conta da violência humana, do crime organizado, terrorismo, armas de destruições em massa e assim por diante. O papel das Nações Unidas frente aos desafios da segurança internacional após a Guerra Fria se tornava mais amplo.

De acordo com Adam Roberts (2008): (a) a agenda da ONU ficou sobrecarregada com problemas relacionados à segurança; (b) a maior parte dos conflitos contemporâneos passou a envolver elementos de guerra civil ou conflito interétnico, diferenciando-se do caráter interestatal que tradicionalmente a ONU se incumbia de tratar; (c) o acordo entre as potências acerca da base da segurança internacional e o interesse compartilhado em garantir a implementação das normas internacionais são apenas limitados; (d) a estrutura do CSNU, com os cinco membros permanentes com direito a veto corre risco de perder legitimidade; (e) alguns grupos de Estados enxergam vantagens em autorizar ações militares que não se enquadram diretamente sob o comando da ONU como sugere a Carta; (f) problemas decorrentes de formas de ação utilizadas para apoiar posições da instituição se tornam mais correntes, como a confiança nos métodos de controle remoto de eficácia questionável, como sanções econômicas, e em métodos de envolvimento limitado, como operações de manutenção da paz e humanitárias; (g) também se apresentam problemas a aplicação das leis da guerra, especialmente em circunstâncias nas quais os padrões são difíceis de implementar; e, (h) apesar do papel da ONU apresentar crescimento, permanecem questões acerca da segurança coletiva e da capacidade de um sistema geral superar os arranjos estratégicos existentes.

Em 1992, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali publicou um relatório no qual lançou a Agenda para Paz e, sobre ela, afirmou em discurso dois anos depois: “we (...) are engaged in a creative moment of history. We are trying to build the first true system of collective

security.”⁶ Isso justificaria uma redefinição de conceitos pertinentes às funções da organização, mas essa ampliação de escopo também desafiaria diferentes interesses no CSNU e testaria o órgão na definição de seus objetivos. Os membros do Conselho reafirmaram seu comprometimento com o sistema de segurança coletiva, mas os novos desafios à segurança, principalmente após a Guerra do Golfo, estavam mais relacionados às questões políticas, econômicas e sociais do que necessariamente com agressão à integridade territorial em essência, como os casos de Ruanda, Somália e Iugoslávia.

A partir de então, ações militares, como na Guerra do Golfo, e um maior número de operações de paz (com funções mais amplas, como assistência humanitária, reconstrução de nações e supervisão de eleições nacionais) foram aprovadas. O CSNU se tornou mais ativo no que diz respeito a aprovação de operações de paz e na autorização de ações de Estados-membros sob o capítulo VII da Carta da ONU. A intervenção em conflitos nos quais o órgão determine que houve uma ameaça à paz, uma ruptura da paz ou um ato de agressão (artigo 39), permitiu uma interpretação mais abrangente, com o poder de ação do CSNU em casos onde havia guerra civil, como na Somália, ou em casos derrocada da democracia, como no Haiti, ou até mesmo no caso de colapso da lei e da ordem, na Albânia (LOWE et al., 2008).

Levantaram-se questões concernentes a necessidades de novas reformas no órgão, em grande medida impulsionadas pelo documento “An Agenda for Peace”.⁷ A intensa onda de transformações na política internacional da década de 1990 afetou a ONU encorajando propostas de reforma⁸ da instituição, inclusive ao CSNU. O processo de ampliação do órgão na década de 1960 aumentou seus membros permanentes de seis para dez, como já foi dito, mas a medida se mostrava insuficiente. A nova era demandava alterações mais profundas, mas se mantiveram na retórica. As discussões sobre a reforma permanecem no ano de 2017, com a improbabilidade dos membros permanentes chegarem a um consenso sobre a efetivação de qualquer das propostas. Suas regras de procedimento também são complexas e não se pode abordar o órgão a qualquer momento e esperar respostas rápidas. As decisões tomam tempo e as negociações podem durar meses e mesmo assim serem vetadas ou terem sua implementação

⁶ BOUTROS-GHALI, B. Current World Challenges as Reflected in the United Nations Today. Discurso publicado na *Indian Horizons*, v. 44, n.3 3, p. 41.

⁷ Documento disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 16/07/2015.

⁸ Surgem a partir de então as propostas como a do G4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia), os modelos propostos pelo Secretário-Geral Kofi Annan no *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, os modelos propostos pelo grupo *Uniting for Consensus* (formado por Itália, Canadá, Paquistão e Colômbia), além de outras propostas de países feitas individualmente. A organização não-governamental *Center for UN Reform Education* compilou as principais propostas:

<<http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Overview%20%282007%29.pdf>>. Acesso em: 13/05/2016.

adiada, a depender da aprovação consensual dos membros permanentes, como será mostrado a seguir.

Apesar das expectativas de expansão das funções e poderes das Nações Unidas, alguns eventos mostraram os problemas e limitações de sua atuação. A habilidade do CSNU em autorizar novas operações de paz não necessariamente refletia eficácia na busca por colocar um fim aos conflitos armados ou promover a resolução dos mesmos. Casos como o da Bósnia, da Somália e o genocídio de Ruanda evidenciaram o silêncio ou ineficiência das Nações Unidas. Ainda assim, a organização permanece com papel central na política internacional no século XXI. No entanto, tais eventos instigam a reflexão acerca da articulação entre os interesses coletivos e a soberania estatal, o compromisso comum com os valores da Carta da ONU e a falta de vontade política de membros. Essa relação contraditória é uma constante que se reflete na estrutura e na atuação da organização e, muitas vezes, inibe ações institucionais coletivas de longo prazo que auxiliem a criação de estruturas efetivas de governança global.

Estrutura

O CSNU é um dos seis órgãos decisórios centrais da ONU.⁹ Sua configuração prestigia países com maior peso político no cenário internacional e é formada por 15 membros, sendo cinco permanentes e 10 não-permanentes. Este é o único órgão da ONU que pode adotar medidas obrigatórias para todos os membros da organização. Ressalta-se aqui a importância do desenho institucional específico do órgão, escolhido pelas potências não apenas para atender à busca do objetivo prioritário das Nações Unidas de garantia da paz e da segurança internacionais, mas trazendo, em seu bojo, problemas particulares de cooperação nesse campo, o que enfatiza o órgão como produto de um desenho consciente, de escolhas deliberadas tomadas em resposta a condições cambiantes. (KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001)

No caso deste estudo, esclarecer o funcionamento institucional do CSNU a partir de sua estrutura e regras de procedimento é de suprema importância para que, ao fim, fique evidente o órgão enquanto processo constituído por meio do processo social das interações entre seus membros, seja pelos discursos normativos e em sua função de promover normas globais (de acordo com uma perspectiva mais liberal), seja pela força endógena da instituição enquanto criação consciente de seus membros e, assim, muitas vezes controlada pelos Estados, que não permitem que as Nações Unidas atuem como ator autônomo (argumento realista). Mesmo se

⁹ Organograma da instituição disponível em:

<http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf>. Acesso em: 27/03/2016.

considerada a segunda visão, mais cética acerca do papel das instituições, a importância do desenho institucional é evidente:

Nevertheless, institutions are considerably more than empty vessels. States spend significant amounts of time and effort constructing institutions precisely because they can advance or impede state goals in the international economy, the environment, and national security. States fight over institutional design because it affects outcomes. Moreover, the institutions they create cannot be changed swiftly or easily to conform to changing configurations of international power [...] Institutions rarely adapt immediately to states' growing (or ebbing) power. For this reason, and because institutions matter, states pay careful attention to institutional design. (KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001, p. 762)

No CSNU, os membros permanentes (denominados usualmente por P5) – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – representam os países vitoriosos da II Guerra Mundial e os outros dez membros não são permanentes, mas eleitos pela Assembleia Geral por meio de votação majoritária para um período de dois anos no CSNU. Em primeiro de janeiro de cada ano, cinco membros iniciam seus mandatos. A fim de garantir uma representação regional, os membros não-permanentes são eleitos a partir de diferentes grupos regionais: o Grupo Africano possui três representantes; o Grupo da Europa Ocidental e Outros (WEOG, sigla em inglês), bem como o Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC, sigla em inglês) e o Grupo Asiático, possuem dois representantes cada; e o Leste Europeu possui um representante. Além disso, um membro do CSNU deve ser um país árabe, que pode ser escolhido do grupo da Ásia ou da África. Conforme a Carta da ONU, os membros não-permanentes não podem ser eleitos para reeleição imediatamente ao término de seus mandatos de dois anos. Destaca-se aqui ainda o fato de que 34,2% dos membros das Nações Unidas nunca foram eleitos membros deste órgão em seus 72 anos de existência.¹⁰

A fim de desempenhar suas funções, o CSNU criou uma série de órgãos subsidiários – seguindo as disposições do artigo 29 da Carta e da regra 28 das Regras Provisórias de Procedimento – cujo foco de trabalho são assuntos específicos da agenda do órgão. Todos os comitês e grupos de trabalho criados contam com a participação dos quinze membros do Conselho. Há comitês permanentes, presididos pelo presidente do CSNU, e outros comitês presididos por membros designados do órgão, que são anunciados anualmente por meio de uma nota do presidente do Conselho. O presidente do CSNU, por sua vez, é rotativo mensalmente, seguindo a ordem alfabética em inglês. Os mandatos desses órgãos podem variar, tratando desde questões mais procedimentais, que dizem respeito aos documentos e procedimentos,

¹⁰ A ONU possui, no ano de 2017, 193 membros e, dentre estes, sessenta e seis Estados nunca foram eleitos membros do CSNU, conforme dados oficiais disponíveis em: <<http://www.un.org/en/sc/members/notelected.asp>>. Acesso em: 30/04/2017.

reuniões fora da sede, entre outros assuntos relacionados, até questões substantivas, como os regimes de sanções, atividades de contraterrorismo e operações de paz.

Atualmente, o CSNU possui um Comitê de Contraterrorismo e o Comitê 1540, que trata do tema da não-proliferação de armas de destruição em massa. Além disso, possui um Comitê de Assuntos Militares, que ajuda a organização a planejar ações militares e na regulamentação de armamentos. Além disso, existem os comitês de sanções ad hoc, que estabelecem e monitoram a aplicação de sanções para pressionar países específicos a obedecer a decisões do CSNU sem o uso da força. O órgão aplica sanções mandatórias nos casos em que existe ameaça à paz e os esforços diplomáticos não trazem os efeitos esperados. As sanções podem incluir medidas de restrição econômica e comercial e medidas mais específicas, como embargo de armas, banimento de viagens, além de restrições financeiras ou diplomáticas. Vale destacar a diferença entre os comitês permanentes e os órgãos ad hoc: enquanto os primeiros não têm uma data limite de funcionamento e são geralmente estabelecidos para lidar com questões procedimentais, os comitês ad hoc são estabelecidos por um período limitados e voltados a tratar um assunto específico.

O CSNU possui ainda missões políticas e operações de manutenção da paz. As primeiras são operações de paz que atuam em fases diferentes do ciclo do conflito, geralmente sendo instaladas após a assinatura de acordos de paz – não apenas na etapa de negociações, quando são em geral supervisionadas pelo Departamento de Assuntos Políticos (DPA, sigla em inglês) e substituídas por operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) –, mas, por vezes, se tornando missões políticas especiais cujo foco é supervisionar atividades de longo prazo de construção da paz (*peacebuilding*). Já as segundas consistem em pessoal militar, policial e civil que trabalha para assegurar segurança e apoio político e em prol da construção da paz; elas são flexíveis e podem se dar em acordo com configurações variadas. Atualmente, as operações de manutenção da paz multidimensionais não têm apenas a função de manterem a paz e a segurança, mas de facilitarem o processo político, protegerem os civis, auxiliarem no desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, apoiarem a organização de eleições gerais, protegerem e promoverem os direitos humanos e contribuir para a restauração do estado de direito.

Além dos comitês, das operações de manutenção da paz e das missões políticas, o CSNU também possui cortes internacionais para tratar casos específicos, como o Tribunal Criminal Internacional para a antiga Iugoslávia (ICTY, sigla em inglês), criado em 1993, e o Tribunal Criminal Internacional para Ruanda (ICTR, em inglês), criado em 1994. Outros grupos

informais e comitês que tratam de questões procedimentais ou que dizem respeito aos métodos de trabalho do órgão também são comuns.

Ademais, o CSNU tem um órgão subsidiário consultivo, que é a Comissão de Construção da Paz (*Peacebuilding Commission, PBC*), criada em 2005 para apoiar os esforços de paz em países que emergem de conflitos. Suas funções principais são de aproximar os atores relevantes, inclusive doadores internacionais, instituições financeiras internacionais, governos nacionais e países contribuintes de tropas, a disporem de recursos e aconselhar e propor estratégias integradas para a construção da paz pós-conflito e a recuperação de tais países, indicando, quando possível, lacunas que ameacem a paz duradoura. Este órgão consultivo do CSNU e da Assembleia Geral atualmente mantém uma agenda que trabalha com as situações dos seguintes países: Burundi, Serra Leoa, Guiné, Guiné Bissau, Libéria e República Centro-Africana.¹¹

Métodos de Trabalho

O CSNU é regido pela Carta das Nações Unidas, que define as funções e os poderes do órgão, conforme citado acima, e pelas Regras de Procedimento Provisórias (S/96/Rev.7), que tratam da condução das reuniões, definição da agenda, tratamento acerca da representação dos países, rotação da presidência, presença do Secretariado, condução das negociações, procedimentos de votação, línguas oficiais dos documentos, registros e publicação das reuniões, admissão de novos membros e relações do Conselho com outros órgãos. Apesar de tais documentos regulatórios, no entanto, há espaço para interpretações, flexibilização de medidas e até certa capacidade da ONU em se adaptar aos diferentes cenários políticos. De acordo com estudo histórico realizado por Garcia (2013, p. 733), "(...) embora a Carta seja virtualmente a mesma desde 1945, a prática dos Estados se encarrega de gerar fórmulas ou mecanismos novos, nem sempre juridicamente bem fundamentados – e muito menos consensuais."

Reuniões e Formatos

De acordo com o artigo 28 da Carta da ONU, (i) o CSNU deve funcionar continuamente, sendo organizado de tal forma a estar capacitado a ser convocado a qualquer momento; (ii) deve realizar reuniões periódicas nas quais pode haver participação de membros do governo ou autoridades designadas especialmente como representantes dos países membros – estas são objeto da regra 4 das Regras de Procedimento que enfatiza a sua ocorrência duas vezes ao ano

¹¹ Agenda disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding>>. Acesso em: 30/03/2017.

–; e ainda, (iii) permite ao órgão realizar reuniões em outros lugares que não na sede da organização se assim convier para a condução dos trabalhos e estas podem ser propostas ou pelos membros do CSNU ou pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU). De acordo com as duas últimas provisões, é possível visualizar uma distinção entre reuniões regulares e reuniões periódicas, além de uma segunda distinção entre reuniões que acontecem na sede das Nações Unidas e reuniões fora dela.

As Regras de Procedimento Provisórias introduzem uma nova distinção, entre reuniões públicas e privadas do CSNU, já que, pela Carta da ONU, a única circunstância em que reuniões privadas são requeridas seriam aquelas nas quais o Conselho decide sobre a recomendação da nomeação do SGNU à Assembleia Geral. Porém, de acordo com as regras 48, 49, 51, 53, 55 e 56 dos procedimentos do Conselho, ficam evidentes as referências às reuniões privadas.

Em parte, devido ao fato de que o Conselho da Liga das Nações tinha as reuniões como forma de tomada de ação, na escrita da Carta da ONU partiu-se do mesmo pressuposto. Além disso, naquela época, não se vislumbrava o desenvolvimento de tantos formatos de reuniões informais como acontece atualmente. (SIEVERS; DAWS, 2014) Nesse sentido, as distinções adicionais entre as reuniões formais do Conselho passaram a ser transmitidas aos membros da ONU a partir da década de 1990, por meio da definição do calendário mensal provisório de trabalho do Conselho. A distinção entre reuniões fechadas e abertas foi realizada com base na finalidade de cada reunião e na possibilidade ou não de participação de países não membros.

Uma nota do Presidente do CSNU em 1999 (S/1999/1291) fornecia uma série de tipos de formato para as reuniões, cada qual podendo ser selecionado pelos membros do órgão com vista a facilitar as discussões de temas específicos. Mas, somente a partir de 2006, as características de cada formato ficaram claras, com as notas do presidente S/2006/507 e, posteriormente, com a nota S/2010/507.

O formato mais comum das reuniões do Conselho se refere às Reuniões Formais Públicas (abertas). No entanto, como mencionado, além das reuniões formais do Conselho, uma série de formatos informais foram identificados e têm sido utilizados a partir dos anos 1990. Todos os formatos estão listados a seguir:

- a) Reuniões Formais Públicas (abertas) – podem ser de 4 tipos: ‘*Open debate*’, ‘*Debate*’, ‘*Briefing*’ e ‘*Adoption*’. De acordo com as Regras de Procedimento do CSNU, tais reuniões devem ter registro verbal oficial publicado nas línguas oficiais da ONU, são transmitidas pela mídia oficial da organização, pela UNTV e pela UN Webcast e, além

disso, um resumo da reunião é publicado como comunicado de imprensa das Nações Unidas;

- b) Reuniões Formais Privadas (fechadas) – podem ser do tipo ‘reuniões fechadas’ e ‘reuniões TCC’; elas não possuem registro publicado pela organização, ao contrário das públicas. Um único registro é guardado pelo Secretariado Geral e o acesso a ele é restrito a pessoas que participaram de tais reuniões e sob permissão específica. Apenas um comunicado geral é divulgado. Nas reuniões fechadas, debates e relatórios podem ser conduzidos, os membros do Conselho podem se pronunciar e qualquer membro da ONU que não seja membro do órgão, bem como membros do Secretariado e outras pessoas, podem ser convidadas a estar presentes ou a participar na discussão, de acordo com o pedido do CSNU. As reuniões TCC são aquelas que ocorrem com a participação dos países contribuintes de tropas (*troop-contributing countries*) e de força policial (PCC, *police-contributing countries*) às operações de manutenção de paz das Nações Unidas;
- c) Reuniões Periódicas, Cúpulas e Reuniões de Alto Nível – os tipos de reuniões agregados nessa categoria visam fortalecer a noção de diplomacia de cúpula no órgão. As reuniões periódicas foram inicialmente vistas como oportunidades de intercâmbio geral de visões sobre a segurança internacional, não tratando de temas específicos da agenda do órgão. Apenas uma reunião periódica foi até hoje convocada, data de 1970 e tem referência explícita ao Artigo 28 da Carta da ONU. A interpretação para convocação desse tipo específico de reunião é considerada ampla demais, bem como as reuniões de alto nível e as cúpulas. Nota-se a participação de autoridades de nível ministerial e de representantes de Estado e de governo em um número significativo de reuniões formais do CSNU desde a década de 1990, mais precisamente para a discussão de temas transversais da agenda do órgão – proteção de civis, mulheres, paz e segurança e crianças em conflitos armados, primordialmente –, mas não de forma constante. Além disso, a organização logística para esses dois formatos é bastante complicada, o que as torna menos frequentes;
- d) Debates Temáticos – ocasiões em que o CSNU trata de assuntos que são transversais aos temas específicos de sua agenda, ou seja, cujo impacto não é apenas regional ou na situação específica de um ou outro país, mas se referem ao mandato mais amplo do órgão de manter a paz e a segurança internacionais. De forma geral, geralmente são temas tratados pelos relatórios periódicos do SGNU. É o caso para tratamento de temas como: operações de manutenção de paz da ONU, terrorismo, assuntos relativos à

proteção humanitária, crianças em conflitos armados, proteção de civis, mulheres, paz e segurança, promoção do estado de direito, construção da paz pós-conflito, reforma do setor de segurança, cooperação da ONU com outras organizações regionais e sub-regionais e ameaças à paz e segurança internacionais;

- e) Debates de Orientação – constituíram um esforço do Conselho para engajar países não membros quando o órgão estava prestes a tomar uma decisão sobre tema específico, mas a empreitada não vigorou. O objetivo era aumentar a dependência do Conselho no debate público para alcance de suas decisões. O termo “debate de orientação” deixou de ser usado ao fim dos anos 1990, mas seu conceito permaneceu e, no ano de 2011, debates abertos acerca das questões da Somália e do Haiti permitiram que países não membros do CSNU se pronunciassem sobre essas situações de países específicos, já que a maioria dos debates abertos tratam de questões mais abrangentes e temas transversais. Nesses casos, as presidências lançam os chamados “*concept papers*” (notas conceituais) como documentos referentes dos debates;
- f) Reuniões de Encerramento – constituem-se em ocasiões nas quais o país que preside o CSNU por um mês finaliza suas atividades, apresentando um balanço de suas atividades e sua visão acerca dos trabalhos do órgão. Essas reuniões públicas de discussão dos trabalhos do Conselho foram inauguradas em junho de 2001 por iniciativa da representação de Bangladesh, mas a iniciativa não foi seguida de forma consistente pelos demais membros nos anos que se seguiram, se tornando ocasionais. Em 2011, o Brasil organizou uma discussão de encerramento informal ao fim de sua presidência¹² e a ação foi replicada por alguns outros membros naquele mesmo ano. Apesar de não serem constantes, alguns Estados apresentam notas conceituais ou até relatórios informais para imprensa ao fim de suas presidências;
- g) Reuniões fora da sede – reguladas pelo Artigo 28 da Carta, tais reuniões são propostas pelos membros do órgão ou pelo SGNU, sendo o local e o período de duração decidido pelo Conselho. Antes da ONU se estabelecer na cidade de Nova Iorque, reuniões aconteceram em outros locais, sendo a primeira em Londres, no ano de 1946. Reuniões desse tipo, em geral, ocorrem em situações em que representantes do Conselho estão em missão oficial do órgão a regiões de conflito. Essa situação não impede que outras reuniões do órgão aconteçam na sede das Nações Unidas, uma vez que o CSNU deve

¹² Conforme informado pelo UN Journal No. 2011/39 de 27 Fev. 2011.

estar apto a ser convocado a qualquer momento, ainda que não ocorram simultaneamente;

- h) Consultas informais de todas partes (*informal consultations of the whole*) – apesar dessas consultas informais não estarem previstas na Carta da ONU ou nas Regras de Procedimento Provisórias do CSNU, ao contrário dos demais formatos, esse tipo não é considerado um tipo de reunião do órgão. Ao contrário, são consultas fechadas, encontros informais dos quinze membros do Conselho. Elas também se diferenciam das reuniões públicas e privadas nos seguintes aspectos: geralmente não ocorrem na câmara do CSNU, tomando lugar em sala próxima da sala de consultas do órgão; não possuem número oficial de registro; a agenda adotada no início das consultas não possui caráter legal e cada tópico pode ter uma formulação informal, além de não ser publicada como documento oficial do CSNU e sempre ter um último item destinado a ‘outros assuntos’. Qualquer novo tema tratado em tais reuniões precisa ser trabalhado em uma reunião formal para ser inserido na súmula do Conselho. Do contrário, ele não é adicionado. Ademais, não é feito qualquer registro das mesmas e os Estados não membros do CSNU não podem pedir permissão para participar;
- i) Reuniões ‘Arria-formula’¹³ e ‘Somavía-formula’¹⁴ – são reuniões informais, confidenciais, que permitem aos membros do CSNU terem uma troca de ideias franca e privada, em um quadro procedimental flexível, com a participação de pessoas convidadas pelos membros do órgão, cujas visões sejam consideradas pelos membros do Conselho como benéficas para a tomada de decisões e/ou por meio dos quais esses membros queiram transmitir uma mensagem;¹⁵
- j) Diálogos interativos ou discussões informais – possibilitam aos membros do Conselho um formato que permite discussões fechadas, sem registros, com representantes permanentes e outros oficiais de governo, representantes de organizações regionais e autoridades do sistema Nações Unidas. Eles se tornaram mais comuns a partir dos anos 1990 e servem ao propósito de discutir informalmente temas da agenda ou assuntos que não estão na agenda e, em geral, contam com a participação de altos funcionários e enviados especiais da ONU que estão envolvidos em esforços de resolução de situações de conflito;

¹³ Nomeada em homenagem ao embaixador da Venezuela Diego Arria, em 1992.

¹⁴ Nomeada em homenagem ao embaixador do Chile Juan Somavía, que propôs, em 1997, a participação de organizações não-governamentais (ONGs) em reuniões “*Arria-formula*”.

¹⁵ The Security Council Working Methods Handbook, New York, United Nations, 2012, pp. 78–9.

- k) Outros formatos informais – almoços mensais e reuniões informais entre membros do Conselho e membros de organizações regionais.

De forma geral, todas as reuniões formais do CSNU possuem as seguintes características gerais: a) são anunciadas no *UN Journal*; b) acontecem habitualmente na sala do Conselho, na sede da organização, a menos que se decida o contrário; c) são numeradas em sequência; d) devem realizar a adoção da agenda em primeira ordem e esta também é publicada com documento oficial do órgão sob o símbolo S/Agenda/[número da reunião] e, se o item é novo na agenda, ele é automaticamente adicionado à súmula dos assuntos dos quais o CSNU se mantém a par; e) possuem registro verbal, embora o acesso a esses registros varie de acordo com o caráter privado ou público da reunião; f) o registro verbal das reuniões é publicado posteriormente em caso da reunião ser pública. Nos casos de reunião privada, há publicação de um comunicado geral; g) o CSNU pode convidar Estados não membros do órgão para participar de reuniões, embora sem direito ao voto; h) indivíduos também podem participar das reuniões a convite do Conselho. (SIEVERS; DAWS, 2014)

Embora, como elencado acima, uma série de formatos de reuniões seja possível, os mais utilizados são as reuniões públicas e privadas, as consultas informais do todo, os diálogos informais e as reuniões Arria-formula.¹⁶ No caso dessas últimas, desde 1992, quando esse formato foi inaugurado, até o ano de 2016, é possível notar o aumento de sua incidência, como mostra o Quadro I, a seguir. Enquanto na década de 1990 tivemos 78 reuniões do tipo, na primeira década do século XXI foram 80 e de 2010 a 2016 já temos 54.

Tabela 1. Número de Reuniões Arria-Formula de 1992-2016

Ano	Número de reuniões
1992	2
1993	7
1994	8
1995	7
1996	20
1997	13
1998	12
1999	9
2000	7
2001	13
2002	14

(continua)

¹⁶ Um quadro-resumo de tais formatos é disponibilizado pelo CSNU em sua página oficial: <<http://www.un.org/ar/sc/pdf/methods/meetings.pdf>>. Acesso em: 16/05/2016.

Ano	Número de reuniões	(conclusão)
2003	4	
2004	8	
2005	7	
2006	9	
2007	6	
2008	5	
2009	5	
2010	2	
2011	1	
2012	10	
2013	6	
2014	6	
2015	17	
2016	12	

Fonte: Elaboração própria a partir da compilação de dados fornecidos pelo *Security Council Report* e Daws & Sievers (2014)¹⁷.

A maior parte dos trabalhos do CSNU atualmente é realizado informalmente, atrás de portas fechadas e é comum que os Estados não membros do órgão tenham pouca informação sobre as discussões do Conselho, bem como raras oportunidades de expressar suas visões. Por outro lado, os membros permanentes ficam menos pressionados a justificar suas decisões (KRISCH, 2008) e podem utilizar o veto ou a ameaça de sua utilização de maneira informal nas consultas, embora o uso formal do mesmo tenha apresentado declínio desde o final da Guerra Fria.

Agenda

O CSNU deve estar preparado para ter funcionamento contínuo, de acordo com o Artigo 28 da Carta, mas as circunstâncias para que o(a) presidente do órgão convoque uma reunião são regidos pelas Regras de Procedimento 1 e 2, que ajudam a identificar como a agenda de discussões do órgão é formada. Qualquer membro do Conselho pode pedir que o órgão se reúna (regra 2). Os membros das Nações Unidas também podem levar à atenção do Conselho de Segurança qualquer disputa ou situação que possa levar a uma tensão ou dar início a uma

¹⁷ Um quadro de todas as resoluções organizadas cronologicamente, apresentando informações sobre o tema tratado, o convidado e, quando possível, quem organizou a reunião, encontra-se disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula.pdf>. Acesso em: 27/04/2017.

disputa (artigo 35, parágrafo 1) – também existem condições nas quais os não membros da ONU podem fazer o mesmo. É o caso de quando estão envolvidos em conflitos (artigo 35, parágrafo 2, regra 3). Assim também a AGNU pode levar questões que podem prejudicar a paz e a segurança internacional para apreciação do Conselho (artigo 11 e regra 3) e o Secretário-Geral, sob o artigo 99, também pode referenciar questões ao tratamento pelo CSNU.

Em geral, as reuniões são convocadas pelo(a) presidente do órgão mediante consulta aos membros e essa decisão é realizada de maneira rotineira, quando os membros planejam suas respectivas presidências com antecedência. Esse processo é usual uma vez que quase todos os temas tratados pelo CSNU durante um determinado mês já estão listados na súmula das questões que o Conselho está acompanhando. Além disso, em muitos casos, decisões prévias determinam o agendamento de reuniões, por exemplo, quando o mandato de uma operação de paz está próximo de expirar ou um relatório do SGNU é esperado em certo período.

Os países membros do CSNU organizam a agenda de acordo com as propostas das presidências que ainda estão por vir e procuram alcançar um acordo sobre as datas e horários de cada reunião que será convocada. Esses acordos são refletidos no calendário mensal aprovado pelos representantes permanentes nas consultas informais a todas as partes, que ocorrem pouco antes do início de uma nova presidência. No entanto, é possível identificar que, nesse trabalho de definição dos temas que serão tratados em cada presidência, os membros permanentes possuem ampla vantagem, uma vez que já estão acostumados com os procedimentos do órgão e essa presença constante permite que estejam a par das continuidades e desenvolvimentos dados aos principais temas. Isso também facilita a função destes como *penholders* – membros responsáveis por redigirem projetos de resolução acerca de temas específicos – dos assuntos mais frequentes e sobre os quais há mais controvérsias.

Esse processo de definição da agenda, embora siga um padrão rotineiro, e nos quais é perceptível a vantagem dos P5, pode ser complicado no caso de mudanças em situações de conflito, quando desenvolvimentos inesperados acontecem nas questões que já se encontram entre os temas de apreciação do CSNU ou quando um membro submete pedido formal para que o órgão discuta um novo assunto. Nesses casos, quando não há consenso sobre a convocação de reunião para discussão de uma questão específica, vale a aplicabilidade e a interpretação das regras 1, 2 e 3. (SIEVERS; DAWS, 2014).

Pode haver, ainda, casos de rejeição de temas na agenda, o que ocorre comumente sempre que há um conflito de interesses entre as grandes potências e nações com pouca autonomia de decisão. Situações assim conduzem a uma discussão sobre se o Conselho é

obrigado a primeiro adotar uma questão da agenda e, então, permitir argumentos sobre a propriedade de inserir ou não o assunto, ou se ele pode de imediato rejeitar o tema. As posições dos membros não são consensuais e, devido a contradições nos argumentos e práticas do órgão, cada caso é analisado individualmente e expressa posições de caráter mais político do que jurídico.

Conforme mostra o estudo de Sievers e Daws (2014), os argumentos utilizados, quase sempre pelos P5, sobre a adoção de temas na agenda do CSNU, podem ser identificados a seguir: a) que a proposta não é clara ou que mais informação é necessária antes que uma decisão sobre a inclusão do tópico seja tomada; b) que não existe disputa ou ameaça à paz; c) que se o CSNU considerar a questão ele pode agravar a disputa ou situação ou, até mesmo, interferir outras medidas que estão sendo tomadas fora do órgão; d) que o momento não é oportuno; e) que a inscrição do tema na agenda representaria uma intervenção nos assuntos que são propriamente de jurisdição doméstica do Estado, ou seja, fere o princípio de autodeterminação; e f) que a questão não é legítima ou está sendo proposta para fins de propaganda.

O termo ‘agenda’, de acordo com Sievers e Daws (2014), tem sentido duplo no CSNU: pode se referir à agenda de discussão de uma reunião particular, que deve ser adotada ao início de cada reunião formal; e pode dizer respeito aos assuntos listados na súmula do órgão que compila os temas sobre os quais o Conselho se mantém a par, que é publicado semanalmente pelo Secretário-Geral (regra 11).

No primeiro sentido, o tópico de discussão de uma reunião pode ser procedente de recomendação do Secretariado, que leva ao CSNU as comunicações de Estados, outros órgãos do sistema ou do próprio SGNU que tratem de questões concernentes ao mandato de manutenção da paz e segurança internacionais. Além dessas comunicações (regra 7), também podem ser tópicos de discussão aqueles que já se encontram sob consideração do Conselho em reuniões anteriores (regra 10) e assuntos que o órgão anteriormente já decidira adiar. Seja qual for a origem dos assuntos, a formulação da agenda provisória de trabalho para cada reunião é iniciada pela presidência do CSNU em consulta com os demais membros.

No caso do entendimento de ‘agenda’ enquanto a súmula dos tópicos sob consideração do CSNU, os temas apreciados anteriormente pelo órgão, normalmente são sob a mesma formulação, como se pode observar pelos registros oficiais.¹⁸ Contudo, existem casos em que os títulos dos assuntos são alterados, mediante aprovação dos membros. Em outros casos,

¹⁸ Atualizados constantemente e disponíveis (a partir dos anos 1990) em: <<http://www.un.org/en/sc/meetings/>>. Acesso em: 03/10/2015.

alterações mais substanciais podem demandar uma nota do(a) presidente para confirmar a decisão, embora esse costume tenha sido abandonado nas últimas décadas. Ademais, nota-se diferenças na nomenclatura dos itens, que podem se referir a ‘situações’, ‘questões’ ou ‘disputas’. Neste último caso, os Estados envolvidos devem ser convidados pelo CSNU a participar das reuniões,¹⁹ embora não possam votar.

Em geral, são utilizados os termos ‘situação’ ou ‘questão’ nas nomenclaturas dos assuntos presentes na agenda no Conselho, porém, a substância dos temas nem sempre é refletida de forma clara, pois os títulos não fornecem uma indicação precisa dos mesmos, contribuindo para uma falta de transparência na agenda. Sievers e Daws (2014) identificam dois principais fatores para isso: primeiro, a tentativa de evitar o favorecimento de uma determinada interpretação acerca dos eventos sob consideração do órgão; e, segundo, devido às preocupações de alguns membros em tratar certas questões que não se relacionam diretamente ao mandato de manutenção da paz e segurança internacionais e, mais especificamente, que dizem respeito à questões internas de determinados Estados (artigo 2). A depender da nomenclatura dada ao tema, poderiam surgir interpretações de que o órgão estaria intervindo em assuntos domésticos.

De forma geral, os temas da agenda são apresentados sob nomenclaturas gerais, objetivas, que podem englobar vários temas específicos, o que, ao mesmo tempo, pode resguardar os membros do CSNU de críticas e pode causar sobreposição de assuntos. Além disso, nos anos 2000 a proliferação de assuntos temáticos ou transversais motivou um tópico ‘guarda-chuva’ sob o título ‘manutenção da paz e segurança internacionais’, que trata de assuntos relativos aos recursos naturais, mulheres e paz e segurança, crianças em conflitos armados e proteção de civis. Essa nomenclatura normalmente é complementada por subitens, que identificam o assunto específico e, às vezes, fazem referência à nota conceitual que foi circulada pelo(a) presidente do Conselho.

O CSNU comumente seleciona apenas um tema por reunião. Então, se vários temas forem tratados em um mesmo período do dia, uma série de reuniões serão iniciadas, uma após a outra e a cada uma será atribuído um número diferente. Tais reuniões com seus respectivos temas constam no calendário mensal adotado pelos membros do Conselho no início de cada mês. Estes têm uma nova oportunidade de comentar sobre a agenda preliminar proposta pela presidência quando o rascunho do programa do CSNU é circulado entre os membros antes da

¹⁹ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, par. 24.

sua publicação no *UN Journal*. Porém, como a cada nova reunião é preciso que a agenda específica seja formalmente adotada (regra 9), a agenda provisória de cada reunião é chamada ‘*blue version*’ e quando é adotada como documento oficial do Conselho, é denominada ‘*in black*’.

Quando há divergências irreconciliáveis entre os membros sobre a agenda nas consultas informais, elas devem ser resolvidas por meio de voto procedimental e a adoção da agenda é colocada como pauta de votação. Em alguns casos, pode haver remoção de temas da súmula do CSNU. Isso pode ocorrer por decisão explícita dos membros e enunciado em documento oficial do órgão, por acordo informal ou como resultado de um processo que inclui a preparação de uma série de notas do(a) presidente do Conselho, sendo este último meio o menos utilizado.

Presidência

O(a) presidente do CSNU possui funções mais abrangentes do que aquelas desempenhadas na condução das reuniões do órgão – quais sejam, em linhas gerais, definir a agenda, presidir as reuniões e supervisionar possíveis crises. Elas estão descritas na regra 19 das Regras de Procedimento Provisórias do órgão, que afirma que o(a) presidente, sob autoridade do Conselho, representa-o na sua capacidade como órgão do sistema ONU e, nessa função, ele(a) se dedica a implementar as decisões e fazer diplomacia em nome do órgão. O(a) presidente também possui autorização para publicar declarações presidenciais, a depender do consenso dos membros. Ademais, estes tiveram responsabilidade particular após o final da Guerra Fria no fortalecimento das interações do órgão com outros do sistema ONU e com os demais membros da instituição. (SIEVERS; DAWS, 2014)

A presidência do CSNU tem rotação mensal (seguindo ordem alfabética na língua inglesa), o que possibilita que cada Estado membro do órgão dê ênfase a prioridades específicas e tenha uma compreensão mais aprofundada dos trabalhos do Conselho. Esse arranjo teria como finalidade fortalecer a atuação do Conselho e ocorre somente neste órgão do sistema ONU. Desde 1966, por conta da expansão do número de membros do Conselho, os membros não permanentes normalmente mantêm a presidência pelo menos uma vez, às vezes duas, ao longo de seu mandato.

Em casos específicos a rotação da presidência pode ser alterada, como, por exemplo, em casos nos quais o tema considerado diz respeito ao Estado que atua como presidente do Conselho em um mês específico, ou quando o(a) representante de determinado país não

comparece às reuniões (como foi o caso de Ruanda, em 1994, quando o genocídio atingia seu ápice).

Conforme as Regras de Procedimento Provisórias, as funções do(a) presidente são: a) convocar uma reunião do Conselho a qualquer momento que ele(a) ache necessário, em conformidade com as regras estabelecidas para tanto; b) aprovar a agenda provisória para cada reunião, que é elaborada pelo SGNU; c) presidir as reuniões do CSNU; d) ceder a presidência sempre que ele(a) considerar que não deve presidir durante as discussões de temas particulares com os quais o Estado que ele representa estiver diretamente envolvido; e) convocar os representantes na ordem em que estes tiverem optado por se pronunciar; f) durante as reuniões, pode dar precedência a relatores apontados pelo CSNU; g) declarar imediatamente sua decisão no caso de um representante levantar uma questão de ordem e, se a decisão foi contestada, deve submeter a questão ao Conselho para decisão imediata; h) se duas ou mais emendas a uma moção ou a um rascunho de resolução são propostas, ele(a) deve decidir a ordem em que elas devem ser votadas; i) assinar o registro verbal da reunião do CSNU uma vez que ele foi corrigido de acordo com o procedimento contido nas regras 49, 50 e 51, para se tornar um registro oficial do órgão (embora essa prática tenha sido abolida após as primeiras reuniões); j) se considerar que correções submetidas para o registro verbal do CSNU são importantes para serem referidas aos membros, ele(a) deve fazê-lo antes da publicação de tais registros; e k) indicar cada candidatura à qualidade de membros da organização a um comitê no qual cada membro do CSNU esteja representado, a menos que o Conselho decida de outra forma.

Outras funções procedimentais menores, que não estão previstas nas Regras de Procedimento Provisórias, também ficam a cargo da presidência do CSNU e deve haver uma atenção por parte deste(a) para que suas funções de presidente não sejam prejudicadas caso a política nacional do Estado que este(a) representa seja contrária. Por este motivo, surge a necessidade de enfatizar que a ação escolhida pelo órgão é adotada pela capacidade da pessoa enquanto presidente do Conselho. O papel de atuar também na preparação das reuniões formais do órgão, negociando com os demais membros as questões que ele(a) propõe que sejam tratadas nas reuniões formais, não pode ser ignorado, bem como o monitoramento das propostas de resolução e das declarações presidenciais que serão adotadas ao longo do mês. Em sua capacidade nacional, os(as) presidentes podem preparar notas conceituais para guiar debates.

Votação

Quanto ao sistema de votação do CSNU, a Carta faz uma distinção entre questões procedimentais e não procedimentais (ou substantivas). As primeiras dizem respeito ao processo. A Resolução 267 da Assembleia Geral lista quais são essas questões, mas elas não são fixas e outros assuntos podem ser considerados procedimentais se os membros do Conselho assim entenderem – o que, por vezes, pode tornar tais questões ambíguas e objetos de disputa. No entanto, elas são consideradas de menor importância quando comparadas às substantivas. De acordo com o artigo 27 da Carta, são necessários ao menos nove votos positivos, dos 15 possíveis, para que uma decisão procedimental seja aprovada, enquanto as questões substantivas dependem de nove dos 15 votos incluindo os votos dos membros permanentes, ou seja, não pode haver vetos. Uma proposta de resolução não é aprovada se 7 países votarem contra o documento, se absterem ou ainda não estiverem presentes na reunião.

O poder de veto é garantido aos membros permanentes do CSNU pelo artigo 27 da Carta, mesmo quando uma proposta de resolução sobre questões substantivas tiver popularidade e alto índice de apoio internacional. Esse privilégio dos membros permanentes foi incluído na Carta a fim de prevenir a organização de tomar medidas contrárias a qualquer de seus membros fundadores. Porém, seu uso se tornou uma ferramenta de proteção aos interesses nacionais de tais membros e de seus aliados.²⁰ Esse mecanismo levou o órgão a se silenciar em casos de graves conflitos internacionais, como, por exemplo, no caso da Síria e por isso ele tem sido motivo para diversas discussões em torno de uma reforma institucional, como trataremos adiante.

Vale destacar que, quando uma decisão é submetida a votação dos membros, ela já foi amplamente discutida nas semanas anteriores e, em diversas ocasiões, os P5 mantêm um tema fora da agenda do CSNU e conseguem abrandar a linguagem das resoluções de acordo com seus interesses, sem necessariamente utilizar o veto na votação formal, mas simplesmente ameaçando utilizar tal poder, situação chamada de *'pocket veto'*. Em outros casos, os membros podem desaprovar um projeto de resolução antes que ele seja submetido a votação, em reuniões informais, o que é chamado *'hidden veto'*, comumente utilizado pelos membros permanentes, uma vez que evita a exposição a críticas externas.

²⁰ Para uma visualização quantitativa do padrão de uso do veto até o ano de 2008, ver: <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/102-tables-and-charts/32810-changing-patterns-in-the-use-of-the-veto-in-the-security-council.html>>. Acesso em: 27/08/2015.

Há também situações nas quais não é consensual entre os membros se uma determinada proposta deve ser considerada substantiva (suscetível ao bloqueio por veto) ou procedimental.²¹ Nesses casos, se o Conselho tiver a necessidade de votar para determinar se um assunto deve ser considerado procedimental ou não, essa votação estará sujeita a veto. Assim, um ‘*double veto*’ pode ser utilizado na apreciação da natureza da proposta.

Decisões substantivas e resoluções podem ser adotadas sem a necessidade de voto do CSNU, isto é, por aclamação ou consenso. Nesses casos, o(a) presidente do CSNU terá confirmação antecipada da decisão unânime dos membros sobre o projeto de resolução e sobre a possibilidade de não conduzir um processo formal de votação na reunião de adoção. Essa situação ocorre mais frequentemente no debate de temas que não se referem a conflitos específicos, mas a temas transversais e/ou que envolvem recomendações do UNSC à AGNU, admissões de membros à organização e definição de datas para a eleição de juízes da Corte Internacional de Justiça.

Em reuniões de adoção de resoluções, os membros do CSNU podem, antes ou depois do processo formal de votação, fazer declarações justificando seus votos. Embora não seja obrigatória, é uma prática comum, principalmente se a resolução não é aprovada por consenso, se este é alcançado com muita dificuldade ou ainda quando algum P5 expressar insatisfação com o resultado, ainda que não utilize o veto para bloquear a ação. Essas intervenções são voluntárias e, muitas vezes, podem vir na forma de um comunicado escrito após o adiamento da sessão, como foi feito, por exemplo, pela China e pela Rússia após o bloqueio da resolução referente à Síria, em 04/02/2012.²²

Decisões e documentos

As decisões operacionais do CSNU são adotadas, em sua maioria, no formato de resoluções e, em menor número, declarações presidenciais. Outros formatos não são frequentes e qualquer um desses dois formatos principais é considerado apropriado, embora seja comum o entendimento de que decisões substantivas devam ser adotadas em forma de resolução. Para

²¹ No artigo 27 da Carta, parágrafos 2 e 3, há uma distinção entre assuntos procedimentais e ‘todos os outros assuntos’ (substantivos). Essa distinção é importante, uma vez que as questões procedimentais não podem ser vetadas, mas ela não é clara e foi diversas vezes contestada pelas potências. Eventualmente, os assuntos seguintes foram considerados procedimentais, conforme registrado no Repertório de Práticas do CSNU (Chapter IV, ‘Voting’, Parts I and II, Repertoire, 1946–51 and Repertoire 1956–8): I- inclusão de itens na agenda; II- ordem de itens na agenda; III-adiamento da consideração de itens da agenda; IV-remoção de item da súmula do CSNU; V-decisões do(a) presidente; VI- suspensão de reunião; VII-adiamento de reunião; VIII-convites de participação; IX- condução de trabalhos; X- convocação de sessão especial emergencial da AGNU.

²² S/2012/77; S/PV.6711 de 4 de fevereiro de 2012.

que a distinção fique clara, primeiro é necessário considerar que as decisões do Conselho podem conter duas partes: a primeira quando os membros alcançam acordo sobre a substância da decisão e a segunda, quando esta decisão é publicada em um formato particular.

A diferença, teoricamente, é puramente formal e não possui diferença jurídica, ou seja, não existe hierarquia entre os formatos. Havendo, assim, paridade, a implementação e poder de força de cada decisão seriam determinadas pelo seu conteúdo. Na prática, porém, os membros do CSNU consideram o peso político e questões práticas quando decidem o formato para a decisão sobre determinado assunto. Devido à percepção de que a resolução carrega mais peso, força de execução ou tem mais autoridade se comparada à declaração presidencial, o CSNU tende a publicar a maior parte de suas decisões no primeiro formato. Sendo assim, decisões que são tomadas com base no Capítulo VII da Carta, por exemplo, por terem uma natureza mandatória, são adotadas na forma de resoluções.

Em termos de exigência procedimental, uma resolução requer aprovação por maioria qualificada (nove dos quinze votos possíveis) sem o veto de nenhum dos P5 (artigo 27). Por outro lado, as declarações, notas e cartas do(a) presidente requerem consenso entre todos os membros, visto que este representa o CSNU em sua capacidade enquanto órgão do sistema ONU (regra 19) e, portanto, o consenso é obrigatório. Nesse sentido, a exigência do segundo formato pode ser considerada maior, se pesados os números de votos afirmativos requeridos.

Devido à paridade legal entre os documentos, se o sistema ONU precisa tomar ação operacional imediata, esta pode tomar como base uma carta ou nota presidencial do CSNU, se não há resoluções sobre o mesmo assunto. E na possibilidade de um documento presidencial definir disposições diferentes das provisões de uma resolução previamente adotada, as disposições da declaração podem ser consideradas emendas à resolução pertinente, esteja esta ação explícita ou não.

Relações com outros órgãos e entidades

O CSNU mantém relações constantes com os outros órgãos do sistema ONU, como a Assembleia Geral, principalmente no que diz respeito a eleições e apontamentos de membros, do próprio SGNU e no tratamento de questões relativas à paz e a segurança internacionais. A articulação entre esses órgãos conta com a coordenação entre seus presidentes, troca de relatórios anuais e especiais, decisões acerca do financiamento de operações de paz, entre outras atividades.

Mais especificamente no que diz respeito à relação do Conselho com a AGNU, vale destacar alguns aspectos dessa ampla interação. A Assembleia obtém influência no CSNU

considerando que ela elege anualmente cinco membros não permanentes para este órgão (artigo 23) e recebe relatórios anuais e especiais do mesmo (artigos 15 e 24). Ela também pode discutir assuntos relativos à paz e segurança internacionais (artigo 10) e pode fazer recomendações ao Conselho (*idem*) com respeito a tais situações e até apontar situações que podem desencadear conflitos (artigo 11), assim como o faz o SGNU. O CSNU, por sua vez, pode solicitar que a AGNU convoque sessões especiais para tratamento de alguns temas e também pode fazer recomendações de ações àquela, como, por exemplo, com respeito a admissão, suspensão ou expulsão de Estados Membros, a nomeação do SGNU e as condições sob as quais um Estado não membro da ONU pode tomar parte da Corte Internacional de Justiça. O Conselho também pode requisitar recomendações da Assembleia no que se refere a certas disputas que o CSNU já esteja tratando.

Em alguns casos, ambos os órgãos compartilham responsabilidades, como no caso do apontamento dos juízes aos tribunais internacionais para a ex-Iugoslávia e Ruanda e no desenvolvimento das atividades da Comissão de Construção da Paz (PC, *Peacebuilding Commission*), que foi criada por resoluções de ambos os órgãos, em paralelo. Assim, o CSNU e a AGNU ambos são considerados patrocinadores da comissão e apreciam os relatórios anuais da mesma. No entanto, as resoluções que estabeleceram a PC (A/RES/60/180 e S/RES/1645 (2005) dão primazia ao Conselho, uma vez que na situação pós-conflito, sob mandato específico da referente operação de paz da ONU, a Comissão tem o propósito de auxiliar e aconselhar o Conselho, a pedido deste.

A articulação é observada também entre o Conselho e os demais órgãos decisórios centrais da organização. As relações com os fundos, agências e programas do sistema, como a Agência Internacional de Energia Atômica, bem como com tribunais, cortes e painéis de investigação, também ocorre frequentemente e esses atores são considerados essenciais para apoiar e fortalecer as capacidades das instituições e organizações engajados nos temas relativos aos conflitos armados e às situações pós-conflito, assim que muitos de seus representantes são, não raro, chamados a atender às reuniões do CSNU.

As organizações regionais e sub-regionais – como a União Africana (UA), a União Europeia (EU), a Liga dos Estados Árabes, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), entre outros – são considerados atores que contribuem para os esforços de manutenção da paz e da segurança conduzidos pelo CSNU, nos parâmetros Capítulo VIII da Carta da ONU. Esse reconhecimento se deu primordialmente

a partir dos anos 1990, motivados pelo relatório *An Agenda for Peace* preparado pelo SGNU Boutros Boutros-Ghali, conforme mencionado anteriormente. A partir de então, uma coordenação maior entre o Conselho e as organizações regionais passou a ser desenvolvida e as referências a elas nas decisões (tanto gerais como de questões específicas) do órgão se tornaram mais frequentes.

Dinâmicas Internas

As dinâmicas decisórias do CSNU são bastante próprias, tanto na fase de negociações internas, geralmente em reuniões de formato informal, quanto na fase final de adoção de medidas e documentos. Esse processo, de duas faces, revela uma dinâmica aberta e pública e outra fechada, restrita a um grupo limitado (PRANTL, 2006), que concede privilégios aos P5. Considerando que o órgão tem adotado mais de 200 resoluções por ano, o intenso volume de trabalho é lidado com maior habilidade pelos membros permanentes, acostumados com os procedimentos e dispostos a manter preponderância.

No plano mais interno, no processo de negociação, geralmente privado, o papel dos *penholders* e dos grupos de amigos são de suma importância e os formatos de reuniões mais informais, que já foram explicitados, são utilizados amplamente, restringindo o acesso e o registro das discussões. Quanto aos *penholders*, estes são responsáveis por iniciar o processo de redação de grande parte dos projetos de resolução a serem negociados como autores ou proponentes. Esse sistema informal foi iniciado por volta de 2010 e mencionado pela primeira vez em uma nota presidencial do CSNU em 2014 (S/2014/268). Embora todos os membros do órgão possam vir a assumir a função, fato é que os membros permanentes decidem a divisão dos temas e dominam a lista de *penholders*, particularmente os chamados P3 (França, Reino Unido e Estados Unidos).²³

O CSNU não publica uma lista formal com os *penholders* para cada tema da agenda. Apenas listas informais são elaboradas, por exemplo, pela organização *Security Council Report*. De acordo com essa instituição, França e Reino Unido geralmente ficam responsáveis pelos temas referentes às suas ex-colônias e temas transversais, enquanto os Estados Unidos tende a ser autor de documentos concernentes ao Iraque, Oriente Médio, questão da Palestina, não proliferação de armas de destruição em massa, entre outros. Essa divisão de tarefas, ao mesmo

²³ Ver <<http://www.passblue.com/2013/03/14/the-masterminds-behind-security-council-resolutions/>>. Acesso em: 24/01/2017.

tempo que facilita a continuidade de forma de tratamento dos assuntos, demonstra os interesses estratégicos prioritários dos referidos países e restringe a participação dos membros não permanentes.

Em alguns casos, existem combinações de diferentes membros permanentes tratando um mesmo tema. No caso da Síria, por exemplo, a autoria dos projetos variou bastante, envolvendo membros permanentes e não permanentes, a depender o tópico específico dentro desta questão, mas França, Reino Unido e Rússia tem sido ativos autores. Quanto ao tema de operações de manutenção da paz, de forma geral, o Reino Unido é um dos principais proponentes; embora para cada missão haja um *penholder* diferente, o país procura propor resoluções das operações que possuem o mandato de proteção de civis.²⁴

O sistema de *penholders* aumenta a lacuna entre os membros do CSNU e ratifica posições das potências no órgão. O processo se inicia, de forma geral, com o P3 acordando entre si um projeto de resolução que, logo em seguida, é negociado com China e Rússia. Só então o texto é circulado entre o restante dos membros, já em um momento próximo da adoção do mesmo, o que desencoraja a que estes proponham modificações, visando não minar o consenso entre os P5. Os *penholders* são considerados, na prática, os líderes em um assunto específico e tomam iniciativa nas discussões de todas as questões relativas a ele, o que cria também uma situação de dependência, podendo causar atrasos nas decisões do Conselho.

Além dos proponentes de projetos de resolução, outros grupos informais influenciam no processo de negociação, como o caso dos ‘Grupos de Amigos’ (*Group of Friends*), que constituem grupos de Estados membros que buscam encontrar soluções a uma situação particular de conflito. Esses grupos conseguem exercer certa influência na consideração dos temas da agenda do CSNU e na redação das decisões para adoção do órgão. Tais grupos se tornaram populares também durante a década de 1990 e possuem expertise em determinados assuntos, por exemplo, o Canadá na questão do Haiti, a Espanha na situação do Saara Ocidental, entre outros exemplos. Esse sistema informal também é alvo de críticas por parte dos membros permanentes ou rotativos do CSNU, uma vez que, enquanto os P5 os consideram ameaças à sua autoridade, os membros eletivos argumentam que, por incluírem países que não são membros do órgão, os próprios membros são excluídos do processo inicial de redação.

²⁴ Levantamento realizado de acordo com as informações disponibilizadas pelo *Security Council Report* entre os anos de 2013 a 2017. Os relatórios são anuais e se intitulam “*Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders*”. O último levantamento, publicado em fevereiro de 2017, está disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/2017_02_forecast.pdf>. Acesso em: 29/03/2017.

Nas palavras de KRISCH (2008, p. 138),

[...] while welcoming the role of Groups of Friends, the Council has emphasized that ‘the drafting of resolutions . . . should be carried out in a manner that will allow adequate participation of all members of the Council’. These measures might not lead to actual equal participation of members or to fully effective communication with non-members, but they help to remedy some imbalance. And they represent the success of an effort by weaker states to mobilize norms to counter Great Power attempts at strengthening procedural dominance – a success reflected in the General Assembly’s insistence in 2005 that the Security Council ‘enhance its accountability’ and ‘increase the transparency of its work’.

A essas dinâmicas internas²⁵, que congregam *penholders*, grupos de amigos, os P5, os P3, países não alinhados, entre outros grupos ad hoc, se adicionam as dinâmicas finais, públicas, mais formais. Nesse âmbito, como já foi exposto, o CSNU pode convidar Estados não membros do órgão para participar de suas reuniões (regra 37), além de países não membros das Nações Unidas, indivíduos, entre outros. A despeito de quem seja convidado pelo órgão, como o Conselho é responsável pelo próprio procedimento, os países membros não precisam justificar as decisões de convidar ou não determinados atores. Embora o façam frequentemente para certos temas, a decisão leva em conta os interesses políticos das principais potências.

A visão fundadora e a prática política

A partir de um panorama geral do funcionamento institucional do órgão, é possível identificar um processo complexo de tomada de decisão e inúmeras regras que, simultaneamente, visam efetividade e permitem interpretações e flexibilidade de ação aos membros, particularmente àqueles que lidam diariamente, desde 1946, com os procedimentos. Mesmo em uma instituição como essa, anárquica por essência – que tem como premissa a soberania de todos os membros – é possível que haja coordenação entre os membros para influência nas questões de segurança internacional. Embora seja possível afirmar que instituições multilaterais podem constranger interesses nacionais, uma vez que esse tipo de instituição é constituído por membros que compartilham um entendimento mínimo das normas

²⁵ Há estudos mais específicos que abordam as relações de barganha entre os membros permanentes do CSNU, que envolvem a troca de favores, facilitação de financiamentos e negociações informais para eleição de determinados nomes para outros órgãos do sistema ONU. Um dos estudos que abordam esse tipo de interação, mais especificamente a facilitação entre empréstimos do Fundo Monetário Internacional a países membros eletivos do CSNU foi realizado por Dreher, Sturm e Vreeland. “*Global Horse Trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council*”, Julho de 2008. Outro estudo similar foi conduzido por Kuziemko e Werker, intitulado “*How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations*”, publicado em 2004. Ambos refletem uma lógica parlamentar de mercado inerente à ONU. Não se pode ignorar que muitas decisões no CSNU são tomadas como respostas a pagamento de favores, a acordos feitos em busca de interesses alhures. Trocam-se votos aqui por votos em outras agências, por financiamentos, por venda de armas, etc.

que moldam suas interações, na prática, alguns interesses acabam mais constrangidos que outros.

Nesse sentido, o CSNU é formado por Estados que, simultaneamente, legitimam sua existência e, a partir de seus interesses e em função em mantê-los, o constroem. Na visão de David Lake:

Institutions are both a product and a cause. Actors create institutions to serve their interests, and these institutions influence subsequent behavior. Institutions either enable actors to achieve outcomes that might otherwise be impossible or constrain actors from undertaking behaviors that would otherwise be chosen. They are intended to channel behavior in predictable ways, and this intent forms part of the explanation for the particular institution. It is this dual role that makes the separate effects of interests and institutions hard to distinguish. (LAKE, 2001, p.136)

Essa contradição aumenta conforme crescem as situações de conflito. De acordo com o *Stockholm Peace Research Institute*, o ano de 2014 presenciou 11 grandes conflitos, todos, exceto um, se constituindo por guerras civis, enquanto no ano de 2007 só haviam quatro grandes conflitos²⁶ no mundo. Já o relatório do SIPRI de 2016 também aponta para uma tendência de aumento de conflitos, comparando a existência de 41 conflitos armados em 2014 com 50 em 2015, também sendo a grande maioria conflitos intraestatais, motivados pela expansão de grupos terroristas, como o Estado Islâmico²⁷.

Essa tendência levou o próprio Departamento de Assuntos Políticos da ONU (DPA) a elaborar um Plano Estratégico para que a organização atenda melhor a tais desafios. No documento, enfatiza conflitos, como o da Síria, entre outros, que se originaram domesticamente, tiveram seus efeitos transbordados regionalmente e logo atraíram a atenção de potências regionais e globais que influenciam e apoiam os combatentes, mas que nem sempre tem controle sobre as ações dos mesmos. Ou seja, se tornaram guerras por procuração nas quais atores externos buscam desenvolver suas rivalidades geopolíticas e grupos armados não estatais adotam posturas extremistas que não podem ser acomodadas nas negociações de paz.

O Plano Estratégico do DPA (2016) também enfatiza a obstrução dos trabalhos de mediação da ONU por parte dos desentendimentos entre as grandes potências no CSNU, que paralisam o órgão e tornam o poder mais difuso. Casos como o da Síria, que será tratado mais adiante, refletem situações bastante diferentes daquelas do período da Guerra Fria e exigem das

²⁶ O referido instituto considera como grandes conflitos aqueles que envolvem a morte de mais de mil pessoas por ano. Informação contida no Plano Estratégico do DPA (2016-2019), disponível em: <<http://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/DPA%20Strategic%20Plan%202016-2019.pdf>>. Acesso em: 22/10/2016.

²⁷ *SIPRI Yearbook 2016. Armaments, disarmament and international security*. Disponível em: <<https://www.sipri.org/sites/default/files/YB16-Summary-ENG.pdf>>. Acesso em: 17/01/2017.

Nações Unidas um novo tipo de engajamento para implementação da paz após guerras civis, mesmo porque são casos nos quais o envio de tropas é considerado inviável.

Esse tipo de silêncio do CSNU é facilitado pela estrutura e pelas regras de procedimento que foram brevemente expostas, reforçadas pelo artigo 30 da Carta. Embora haja uma função guiadora aos trabalhos do órgão, existe ausência de um sistema de valores comuns, como quadro de referência no qual compromisso e concessão prevalecem nos assuntos de preocupação vital. Nesse sentido, a influência de certos membros faz com que o órgão sirva de instrumento às políticas das potências (KRISCH, 2008), prejudicando a visão de que o Conselho representa uma comunidade de interesses coesos e ordenados. Os próprios métodos são meios de execução da política, permitindo a interação de personalidades variadas, interesses especiais, alianças informais e jogos de oratória, que serão abordados mais adiante.

O esforço de utilizar o maquinário internacional para atingir aspirações individuais de cada Estado...política é, afinal, a interação de diversos grupos buscando tratamento especial para diferentes e frequentemente conflitantes interesses em um determinado quadro institucional, que pode não ser tão satisfatório no âmbito internacional, mas os elementos de poder, maiorias e minorias, diferenças básicas de valores políticos e métodos operam de forma semelhante ao nível doméstico. (DENNETT, 1949, apud RIGGS, 1958).

Nas dinâmicas informais, ocorrem pressões e apelos pessoais feitos com base no convencimento de que a adoção de determinada posição favorece os interesses de cada país: os membros não permanentes têm um espaço mais restrito de ação, mas sua presença confere a necessidade de que os P5 ao menos finjam incluí-los, o que não é uma contribuição a ser desprezada.

A partir de uma visão menos cética, pode-se apreciar o CSNU enquanto espaço institucionalizado de diálogo, negociação e deliberação entre Estados soberanos. Gelson Fonseca (2008) expressa o desafio do multilateralismo na tentativa de harmonizar o individual e o coletivo, a razão comunitária e a razão de Estado. Porém, considera que os ‘interesses multilateralizáveis’ dos Estados podem ser encaminhados por meio da cooperação, tornando o espaço multilateral tanto o *locus* para legitimação das normas, conceitos e práticas dos Estados como para a gestação de interesses comuns que podem ser manifestos em ação conjunta coordenada. Isso não significa que as diferenças políticas não se pronunciem com força ou que os consensos sejam frágeis, mas a visão de que o tratamento de questões coletivas por meio da negociação diplomática possui poucas alternativas é um argumento para a insistência nelas.

Como bem expressou Azambuja (1989, p. 190), o saldo de realizações da ONU como um todo é desigual:

Para os visionários tudo o que se obteve em termos de ordenamento internacional justo, de manutenção da paz e de respeito ao direito ficou muito aquém do que haviam sonhado. Para os pragmáticos o multilateralismo é difuso, declaratório, romântico e procura escapar aos constrangimentos da força e do poder. Desagradados esses dois pilares da opinião pública, o multilateralismo continua a operar em uma área estreita de insatisfação relativa e de ceticismo matizado.

Dessa forma, órgãos multilaterais (ainda que de participação restrita) como o CSNU, mesmo se considerada a realidade hermética do mesmo, operam entre o ideal e o possível. O desejo pelo poder por parte dos seus membros é frequentemente motivo para determinadas ações que resultam dele e não há um mecanismo de ‘*checks and balances*’ (freios e contrapesos) nas dinâmicas observadas. Essa situação pode ser interpretada como uma crise do multilateralismo enquanto forma de tomada de decisão coletiva ou como uma expressão do conservadorismo por parte das potências.

Se falta proatividade desinteressada ou se as regras são permissivas demais, por outro lado, o CSNU demonstra adaptabilidade, como mostram as transformações nos procedimentos informais do órgão, principalmente a partir dos anos 1990. É evidente que os debates intensos acerca da necessidade de uma reforma estrutural são prementes e que também devem ser realizadas mudanças substantivas²⁸ – no que diz respeito à priorização dos mecanismos de prevenção e mediação dos conflitos; à primazia de soluções políticas para os conflitos existentes; a necessidade de fortalecer parcerias para prevenção, resolução e construção de cenários pós-conflitos; entre outras medidas.

Todas essas considerações, ainda que iniciais, demonstram esse paradoxo que é visualizado nas Nações Unidas (WADSWORTH, 1966), onde convivem publicidade e incompreensão, falta de apoio e críticas constantes às suas ações e reconhecimento de valor em suas atividades. O conceito das Nações Unidas é inspirado pelo raciocínio autêntico e pelo profundo sentimento: “it is still the best existing hope for na ultimate Peace with honor and dignity.” (idem, 1966, p. XIV). Ou ainda, nas palavras do Representante Permanente do Reino Unido junto às Nações Unidas, em 1972, Sir Colin Crowe,

There is sometimes a tendency born perhaps more of hope than of experience, to think that as the Security Council we can wave a wand over certain problems and solve them; that as a body, if not as individuals, we are the repository of international wisdom, whereas in fact we are only the reflection of a confused and divided world.²⁹

²⁸ Thomas G. Weiss (2003), em “*The Illusion of UN Security Council Reform*”, ressalta que a participação permanente exclusiva de alguns membros e o direito ao veto se constituem em obstáculos à credibilidade de ação operacional do CSNU e que, com exceção da expansão ocorrida no órgão em 1965, os esforços de reforma, tanto procedimentais como substantivas, não são plausíveis de serem implementadas.

²⁹ UN Document S/PV.1635, 02/02/1972, parágrafo 6.

O duplo padrão moral do CSNU – refletido no exercício prático do órgão a partir da ideia de que uma ação válida do ponto de vista das potências não corresponde necessariamente ao que é considerado válido aos Estados menores – tem como consequência o questionamento de conceitos basilares à instituição, como a soberania e a autodeterminação (WADSWORTH, 1966) e coloca em xeque, por fim, a própria legitimidade do órgão e, em última instância, das Nações Unidas. O idealismo dos pequenos se contrasta com o pragmatismo dos grandes e o princípio abstrato da teoria – remetendo às ideias originárias que motivaram a criação da organização, o chamado ‘espírito de São Francisco’, o sentido de união e coletividade – acaba sendo vítima de considerações políticas. Essa situação é capaz de instigar descrédito por parte de alguns países, uma vez que a atitude dos membros do órgão que é o coração da ONU é mais direcionada aos interesses relacionados à própria segurança e ao poder, do que com o desenvolvimento sustentável da organização.

Partindo de um quadro geral estrutural e histórico das condições a partir das quais pode-se compreender melhor o CSNU, é possível identificar duas visões principais para uma análise substancial do órgão. Por um lado, em linhas gerais, de acordo com uma visão liberal, o Conselho fornece uma arena de interação entre Estados para o compartilhamento de normas e de incentivo à cooperação para resolução de problemas coletivos relativos ao campo da segurança. Além disso, ele possibilita acesso a informação, monitoramento de comportamentos, constrangimento e punição aos que se desviam das normas estabelecidas pela organização.

Por outro lado, acadêmicos realistas, que enfatizam a importância da autonomia estatal, do poder militar e dos interesses nacionais na política mundial, enxergam com ceticismo a importância das Nações Unidas, uma vez que, de acordo com eles, não se pode esperar que os Estados deleguem poderes relevantes a ela. Essa abordagem critica a visão idealista, argumentando que uma ordem somente poderia ser estabelecida a partir do uso complementar da diplomacia e da força, com a constituição de alianças e do equilíbrio de poder. Ademais, consideram que é a partir das instituições internacionais que as grandes potências avançam em seus objetivos.

É possível atingir uma abordagem mais equilibrada do papel de organismos internacionais, como a ONU, a partir da perspectiva teórica do construtivismo social, que enfatiza o papel da estrutura social e das ideias na política internacional. A partir desses elementos, o CSNU pode ser analisado pelo seu potencial institucional de socializar decisores políticos e Estados na aceitação de certas normas, identidades e crenças, sem deixar de

considerar os limites de ação coletiva impostas pelos interesses particulares, que fazem parte do processo social.

A fim de adotar essa visão mais abrangente, serão analisados a seguir os dois conceitos fundadores da organização, que expressam visões de mundo realistas e liberais e que alicerçam os comportamentos dos países no CSNU. Seguindo o entendimento de que este órgão representa a institucionalização de um processo contraditório, que congrega elementos de interesse nacional, ao mesmo tempo que tem como papel a formulação de medidas coletivas na busca pela resolução de problemas relativos à segurança internacional, serão estudados a seguir os dois conceitos que refletem essa situação binária: as ideias de equilíbrio de poder e segurança coletiva, respectivamente. A conjugação dessas ideias irá compor uma visão do CSNU pelo seu aspecto conceitual, que, juntamente com o quadro histórico-estrutural, auxiliará uma análise dinâmica das práticas do órgão a partir dos comportamentos de seus membros.

PARTE II - A CONSTRUÇÃO

*Uma parte de mim
é todo mundo:
outra parte é ninguém:
fundo sem fundo.*

*Uma parte de mim
é multidão:
outra parte estranheza
e solidão.*

*Uma parte de mim
pesa, pondera:
outra parte
delira.*

*Uma parte de mim
almoça e janta:
outra parte
se espanta.*

*Uma parte de mim
é permanente:
outra parte
se sabe de repente.*

*Uma parte de mim
é só vertigem:
outra parte,
linguagem.*

*Traduzir uma parte
na outra parte
— que é uma questão
de vida ou morte —
será arte?*

(Ferreira Gullar)

O campo das RI que se desenvolveu a partir do início do século XX o fez na busca por entender as causas da guerra e da paz, tendo o poder como ideia articuladora de seus estudos e o positivismo como corrente filosófica balizadora dos pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos.³⁰ O poder, enquanto fator explicativo da política internacional, atrelado ao racionalismo, trouxe consigo um conjunto de referenciais que por muito tempo guiou e demarcou a investigação científica nas RI e que impulsionou uma

³⁰ Conforme Smith, “(...) international relations positivism has tended to involve a commitment to a natural science methodology, (...) tied to an empiricist epistemology: together these result in a very restricted range of permissible ontological claims”. SMITH, Steve. *Positivism and Beyond*. In: SMITH, BOOTH; ZALEWSKI (Orgs.) **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University, 1996, p.17.

concentração dos estudiosos em torno do corpo teórico realista que, no momento pós-I Guerra Mundial e na tentativa de evitar outra conflagração mundial, apresentava explicações explicativas atraentes.

O autointeresse dos Estados tomado como premissa e como exógeno e universal, de acordo com a visão do Realismo, foi utilizado por acadêmicos logo no início da formação do campo das RI até recentemente, na década de 1990 – quando uma perspectiva dos fatores ideacionais passou a ter centralidade nos estudos (*'ideational turn'*). Esses interesses eram entendidos como dados e dispensava-se atenção na variação dos constrangimentos sistêmicos com relação à ação racional dos Estados.

Também a ideia de cooperação interestatal, cujo desenvolvimento é em grande medida atribuído aos liberais, era compreendida a partir dos interesses egoístas, racionais e comuns entre os Estados. O institucionalismo neoliberal apresentou dificuldades em indicar os limites entre a cooperação enquanto a extrapolação de um autointeresse e enquanto a expressão da comunidade global³¹ e, apesar de apresentar uma alternativa à visão predominante realista, manteve-se, juntamente com este, como corrente ortodoxa no campo, propagando a mesma concepção positivista de validação do conhecimento científico e a abordagem racionalista.

No fechamento dos anos 1980, Nicholas Onuf, em sua obra *World of Our Making: Rule and Rules in Social Theory and International Relations*, cunhou o termo construtivismo para uma abordagem que advogava a interpretação como instrumento para conhecer a vida social, enfatizando a relevância de elementos como os significados e os fatores ideacionais na constituição dos interesses do Estado e em seu próprio comportamento no sistema internacional. O distanciamento entre observador e objeto de estudo se torna mais complicado, uma vez que o entendimento de que a conceptualização do homem que faz o fenômeno ser real se instala, retomando um contexto social que fora deixado de lado em prol de uma narrativa coesa e objetiva das correntes racionalistas que consolidaram as RI. A abordagem construtivista chegava para aos poucos desafiar o positivismo que imperava até então.³²

Os fatores ideacionais atualmente ocupam um lugar de destaque, em muito devido às transformações no sistema internacional a partir dos anos 1980. O fim da Guerra Fria e a

³¹ HUGHES, 1991 apud DIAS, F. S. As Teorias e o Papel das Ideias nas Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2003.

³² Para os construtivistas, o âmbito social perpassa o mundo material e a apreensão da realidade se dá pela interpretação, ensejando uma subjetividade compartilhada que afeta os fenômenos. De acordo com Alexander Wendt (1999, p. 103), “things in the social world (what philosophers call ‘social kinds’), like money, the state, and international society, are largely made of ideas.” O conhecimento acerca dos tipos sociais é diferente dos naturais e não pode basear-se exclusivamente na observação direta e passiva do investigador.

consolidação da integração europeia foram eventos que desafiaram as explicações fornecidas pelas abordagens teóricas positivistas do realismo e do liberalismo, e de suas versões neo. Os fenômenos sociais, para serem compreendidos em sua profundidade, não podiam mais ter sua valoração subjetiva subtraída, mas apreendidos em seu caráter normativo. Assim, pela abordagem interpretativista, os interesses dos Estados não são vistos como precedentes às ideias, sim endógenos à interação, e as ideias possuem também um papel causal para motivação das ações. Isso não quer dizer que o racionalismo nega a relevância das ideias, mas evita o tema, não desafiando a premissa do comportamento autointeressado e racional³³ do Estado.

Por uma perspectiva interpretativa, as ideias constituem as entidades existentes dentro da mente humana – sua definição em geral se contrapõe à de matéria, entendida como tudo aquilo que se apresenta como objeto físico, concreto, limitado pelo espaço –, isto é, são objetos do pensamento humano que geram entendimentos acerca do mundo e, assim, afetam a própria realidade da matéria por meio das conceptualizações e significações que fornecem aos fenômenos. A partir disso, os chamados fatores ideacionais são entendidos como crenças a respeito da natureza de seus mundos que são compartilhadas por um grande número de pessoas e tem implicações para a ação humana³⁴, ou, nas palavras de Emanuel Adler, são “conhecimento coletivo institucionalizado em práticas.”³⁵

Tendo em vista a natureza complexa de nosso objeto de estudo, e no intento de entender a lógica invisível do exercício político na instituição, é indispensável estabelecer as bases sobre as quais se apoia o organismo internacional e, assim também, este trabalho. O processo social que permeia o Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme entendemos, se fundamenta na combinação de duas ideias principais: o equilíbrio de poder e a segurança coletiva. Vale ressaltar aqui o encontro entre prática e teoria das relações internacionais, na medida em que tais ideias são valiosas tanto enquanto ferramentas de compreensão e interpretação de eventos no cenário mundial quanto como práticas internacionais para analistas do campo e atores.

Nesta parte, portanto, abordaremos o equilíbrio de poder e a segurança coletiva enquanto ideias que se institucionalizaram na história e no campo das relações internacionais

³³ GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993.

³⁴ Ibid.

³⁵ ADLER, 1999, p. 210. Ainda acerca da relevância das ideias na construção da realidade, Vasquez (1995, p. 222) afirma: “Whenever ideas spread and people believe and act on them, part of the world ideas portray actually comes into being. In this way, realities are constructed. As certain rules and norms are obeyed, institutionalized and enforced through a variety of social control mechanisms, a reality comes into existence. Since people often conform to such cultures, it is possible to have a science, like economics, that appear accurately to predict and explain patterns. Because of this effect, social science cannot be entirely value-free or neutral.”

com base na premissa de que foram trabalhadas enquanto categorias hermeticamente fechadas por um bom tempo, mas que, a partir de uma perspectiva interpretativa, é possível entendê-las em um processo de constante transformação, sendo construídas e reconstruídas no tempo e no espaço. Por isso, os seus próprios limites são questionados e a combinação dessas ideias, nesse processo contínuo de construção e significação, torna-se possível e possibilita interpretações mais robustas da realidade contemporânea do órgão que é o coração das Nações Unidas.

Inicialmente, no primeiro capítulo desta Parte II, trabalharemos o desenvolvimento de cada uma dessas ideias na teoria e na história das relações internacionais. Isso nos possibilitará a, no capítulo seguinte, examiná-las em sua atuação conjunta, superando as oposições, expondo e rompendo com os limites das tradições liberais e realistas arraigadas à criação do CSNU. Essa primeira abordagem da articulação entre equilíbrio de poder e segurança coletiva terá um foco eminentemente teórico, já que sua demonstração na prática política dos Estados será realizada ao longo do restante do trabalho com os estudos de caso. Essas ideias serão traduzidas à luz da realidade político-social subjacente ao organismo e, portanto, serão essenciais à nossa tarefa de esclarecer as possibilidades que se evidenciam à compreensão profunda da estrutura do órgão e da dinâmica do cruzamento de percepções que entremeiam as relações entre os atores.

CAPÍTULO 2 - ENTRE O EQUILÍBRIO DE PODER E A SEGURANÇA COLETIVA

Neste capítulo nos ateremos a compreensão de duas ideias fundamentais às relações internacionais que são conceitos basilares à construção do CSNU e, portanto, deste trabalho. Equilíbrio de poder e segurança coletiva são noções contraditórias *prima facie*, porém, com uma importante relação na constituição da ordem no sistema internacional e da própria disciplina das RI. Essas categorias são ambas ideais e interdependentes, complementando-se continuamente, embora ocultas nas percepções dos atores membros do órgão que estão permanentemente em interação. Se o equilíbrio de poder chegasse ao seu fim último, não haveria razão para existir um CSNU; se a segurança coletiva fizesse sentido único para todos, sua busca seria despropositada.

Ambas as ideias foram (e ainda são), ao longo de seu desenvolvimento histórico, assimiladas por diferentes discursos científicos ou narrativas das relações internacionais que auxiliam a compreensão da realidade. Isto é, é preciso ter em mente a distinção entre os fenômenos que se deseja conhecer, a realidade propriamente dita e as diversas leituras acerca da realidade, que é “o modo pelo qual a reproduzimos, em nossas mentes.”³⁶ Em nossa busca por entender a realidade, construímos discursos nos quais relacionamos fenômenos que nos interessam.

Portanto, para os fins deste estudo, equilíbrio de poder e segurança coletiva são construções abstratas, intelectuais, que são assimiladas por discursos realistas, liberais, construtivistas, entre tantos outros no decorrer da história. Mas, em cada momento, um diferente contexto (histórico, social, político, econômico, cultural, internacional, intelectual, etc.) motiva a reconstrução dessas ideias de forma a adaptá-las para melhor compreender os processos em curso no mundo e para instruir as práticas dos atores.

Essas narrativas expõem diferentes prismas pelos quais podemos compreender o mundo e, promovendo o diálogo entre elas, temos acesso a uma análise que nos expõe as possibilidades, os limites e a essência dessas ideias e dos fenômenos que desejamos conhecer. É esse processo de constante construção, destruição e reconstrução que incorpora conhecimento científico no campo e nos informa de forma mais precisa como entender e atuar nas relações internacionais. No nosso caso, tomar o CSNU enquanto objeto de estudo e fenômeno internacional a ser compreendido nos conduz a investigação de suas ideias essenciais constituintes, tanto do ponto

³⁶ ROCHA, 2002, p. 263.

de vista institucional e supostamente coletivo, quanto da perspectiva das unidades nacionais auto interessadas.

Poder e segurança são preocupações centrais na política internacional e seus conceitos derivativos, equilíbrio de poder e segurança coletiva, sobre os quais nos debruçaremos aqui, fundamentam o campo das RI, aproximando estudo e prática. Essas duas ideias são objetos de debate acadêmico e político desde seus primórdios, porém, considerando o balizamento histórico deste trabalho, tenderemos a nos concentrar nos desenvolvimentos desses conceitos a partir de 1945 e com foco nas obras fundamentais dos autores clássicos do campo das RI que se debruçaram sobre cada uma das ideias – no caso do equilíbrio de poder, a concepção fundamentalmente realista e os avanços da escola inglesa; e, no caso da segurança coletiva, fundamentalmente a produção da abordagem liberal. Nosso intuito é esclarecer de forma breve a trajetória de ambas as ideias e examinar as mudanças que sofreram a fim de, no próximo capítulo, construirmos as pontes entre ambas por uma perspectiva interpretativa e entendermos, ao fim, a partir dessas duas ideias, a existência da própria instituição.

Equilíbrio de poder

Há séculos o princípio do equilíbrio de poder pautou a conduta da política externa e forneceu explicações para uma série de fenômenos no estudo das relações internacionais. Porém, no início deste século XXI, alguns fatores importantes, como o comportamento dos Estados, o fortalecimento dos atores não estatais e a consolidação do indivíduo enquanto ator internacional parecem desafiar as concepções tradicionais do equilíbrio de poder. Os defensores da globalização e de uma visão mais institucionalista aventam que a política de poder tradicional tem sido aos poucos afastada das agendas nacionais.³⁷ No entanto, mesmo com todas as transformações ocorridas nos últimos quatro séculos, essa ideia continua atuante.

Equilíbrio de poder é uma das ideias mais discutidas no estudo das relações internacionais e a variedade de definições atribuídas conferem a ela um caráter ambíguo. (GRIFFITHS; O'CALLAGHAN, 2002) O termo é utilizado tanto de forma objetiva como descritiva e, de maneira geral, indica uma noção de distribuição relativa de poder entre os Estados. Para Wight (apud SPEGELE, 1996, p. 87), o equilíbrio de poder é uma estratégia do Estado para tentar garantir sua proteção: “The aspiration for power on the part of several nations (...) leads of necessity to a configuration that is called the balance of power and to policies that aim at preserving it.” Mas essa é uma das possibilidades para se entender o conceito. De forma

³⁷ PAUL, 2004.

geral, tradicionalmente, refere-se a uma situação ideal na qual nenhum Estado predominaria sobre outros e, normativamente, refere-se a uma política de promoção de um equilíbrio do poder com o pressuposto de que um desequilíbrio seria perigoso.

Nas palavras de Martin Wight, “The idea of balance arises naturally in considering any relationship between competing human units, groups or institutions.” (WIGHT, 1979, apud SPEGELE, 1996, p. 142) Assim, os Estados que estão em desvantagem nessa balança possivelmente formarão alianças contra um Estado potencialmente hegemônico ou encontrarão outras medidas que fortaleçam suas habilidades de restringir o potencial agressor. Nesse sentido, a noção diz respeito às tendências dos Estados em se alinharem com outros para promoverem seus interesses ou fortalecerem sua segurança. (SPEGELE, 1996, p.87) Mas é possível ainda que um Estado opte por um papel mediador, no sentido de mudar de lado conforme seja necessário para manter o equilíbrio. Do ponto de vista objetivo, o equilíbrio de poder requer uma moderação do Estado em sua busca pelo poder, já que muito poder para uma só unidade pode causar reações contraproducentes de medo e hostilidade por parte de outros países.

Existem certas condições para a existência dos sistemas de equilíbrio de poder, conforme apontam Griffiths & O’Callaghan (2002): uma multiplicidade de Estados soberanos livres de autoridade central legítima; a competição contínua e controlada sobre recursos limitados ou valores conflitantes; e uma potencial distribuição desigual de status, riqueza e poder entre os atores políticos que constituem o sistema. A combinação da desigualdade com a permanente ameaça de violência incentiva os interesses dos Estados dominantes e subordinados de preservação da ordem do sistema, cujo equilíbrio lhes protege a soberania.

Esse tipo de comprometimento velado entre as unidades políticas pressupõe uma preferência pela ordem ao caos, embora seja um sistema que favorece os mais fortes e prósperos em detrimento da igualdade soberana de todo o coletivo. Nele, as funções das potências são preponderantes, uma vez que possuem mais força militar e maior controle sobre as tecnologias. Por isso, um Estado dominante frequentemente buscará justificar sua posição proporcionando bens a outros Estados ou impondo valores que são comuns a um conjunto de unidades.

Quanto ao resultado da aplicação do equilíbrio de poder, em termos gerais, a ordem poderá ser unipolar, bipolar ou multipolar. Assim também há uma distinção quanto ao escopo de sua aplicação, que pode ser local, regional ou no sistema internacional como um todo. Uma terceira diferença pode ser identificada entre o equilíbrio de poder objetivo e subjetivo, uma vez que há atualmente variados recursos de poder distribuídos de forma desigual entre os países

e não há uma correspondência direta entre a posse dos mesmos e a habilidade de controlar os resultados.

Existem divergências entre os estudiosos das Relações Internacionais no que se refere a esse tema. Uma delas diz respeito à relação comumente feita entre o equilíbrio de poder e a estabilidade do sistema internacional e é altamente contestável. Estabilidade, por exemplo, pode ter um sentido de paz, como de constância de uma determinada distribuição de poder, independentemente de quão pacífica seja. Griffiths e O'Callaghan (2002) apontam a outros dois pontos de dissenso: um referente ao nível de análise da distribuição de poder, geralmente localizada no âmbito estrutural, o que condiciona os resultados das relações entre os Estados às relações e ao caráter das potências; e outro ponto diz respeito ao número de casos de diferentes sistemas ao longo da história que podem ser observados para a realização de comparações substantivas. Em suma, equilíbrio de poder é um conceito dinâmico que, na prática, deve ser entendido em contexto. (GRIFFITHS; O'CALLAGHAN, 2002)

No decorrer da história mundial, o sentido atribuído ao equilíbrio de poder foi sendo alterado e a reação no estudo das relações internacionais foi bastante similar. Cada perspectiva teórica enfatiza um aspecto da ideia. Como bem ressalta Hedley Bull, o conceito de equilíbrio de poder é “notável pela variedade de sentidos que pode ter, pela tendência dos que o utilizam para mudar seu significado de um sentido para outro e pela aceitação sem senso crítico das afirmações associadas ao entendimento do conceito.”³⁸ Por isso, faremos uma breve incursão histórica e pelos desenvolvimentos teóricos acerca da ideia e, por fim, tentaremos evidenciar a relevância dela na contemporaneidade, bem como sua influência na constituição do CSNU.

Histórico

Equilíbrio de poder é ideia vital ao estudo das relações internacionais. Sua definição perpassa a noção de um equilíbrio relativo entre as unidades do sistema internacional que previne que uma dessas unidades se torne suficientemente forte para impor sua vontade sobre os demais. Para David Hume³⁹, que forneceu uma das primeiras obras acerca do assunto, o equilíbrio de poder não é mais que um senso comum produzido pela experiência e pelo instinto de autopreservação dos governos desde a antiguidade. Porém, apenas no início do século XVII, com o fortalecimento do direito internacional, a noção do equilíbrio de poder foi formulada como princípio fundamental da diplomacia. O equilíbrio entre diversas potências foi entendido

³⁸ BULL, 2002, p.127.

³⁹ HUME, David. Of the Balance of Power. In: *Essays Moral, Political, and Literary*, edited by Eugene F. Miller, rev. ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1987.

como essencial à própria existência do direito internacional, uma vez que, na ausência de uma autoridade central, o tipo de sanção por trás das normas e regras estabelecidas é a própria capacidade das potências se fiscalizarem, constringendo umas às outras na ameaça de utilização da força para limitar o que predominar.⁴⁰

A ideia de balança de poder inicialmente previa dois Estados ou grupos de Estados com a possibilidade de intervenção de um terceiro para equilibrar a balança ou pendê-la a favor de um dos dois grupos. Conforme a noção foi se desenvolvendo, ampliou-se o número de grupos de Estados posicionados uns contra os outros e em constante movimentação em função da preservação do equilíbrio, culminando na formulação de uma teoria de política internacional que tende a fundamentar a política externa nas considerações acerca do poder e que tem o fim de prevenir uma expansão indefinida de algum membro predominante do sistema.

Em *A Guerra do Peloponeso*, de Tucídides, alguns elementos já apontavam a uma ideia de busca de um equilíbrio de poder, segundo Hume.⁴¹ Este autor argumenta que a ideia de equilíbrio de poder remonta à Grécia Antiga. Assim, embora Tucídides não tratasse de Estados, a noção de que um governo deve se aliar a uma potência que ele teme menos para combater a potência que ele teme mais e a de que, se confrontado com um agressor superior em força militar, um governo deve buscar aliados, são aspectos fundamentais do que muito tempo depois será chamado balança de poder. Embora não previsse um equilíbrio de fato, conforme Hume, Tucídides deixa entrever a ideia de relativa estabilidade de forças opostas que impediriam uma potência mais forte ter o predomínio em toda uma região.

Outro estadista e filósofo a quem é atribuída a ideia de equilíbrio de poder é o indiano Cautília, que viveu do século IV ao III a.C., mas seus escritos são vistos como passíveis de múltiplas interpretações e, portanto, a ideia de um equilíbrio é considerada bastante obscura.⁴² Por fim, o momento inicial de utilização do termo ‘equilíbrio’ ocorreu na Renascença, nos escritos de Francesco Guicciardini (contemporâneo de Maquiavel), em 1537, com a obra *History of Italy*, na qual ele descreve a formação de aliança entre Roma, Florença, Nápoles e Milão,⁴³ entre outros principados italianos menores como o resultado de um entendimento de

⁴⁰ BUTTERFIELD, 1966.

⁴¹ HUME, op. cit.

⁴² BUTTERFIELD, 1968/73.

⁴³ Jonathan Haslam, 2006, que também faz uma abordagem histórica bastante detalhada, considera que foi com as cidades-estado italianas que o equilíbrio de poder toma forma enquanto princípio orientador das políticas externas. Haslam se alinha ao entendimento de William Robertson (1721-1793), considerado um dos expoentes do conceito, de que o equilíbrio de poder era uma invenção européia originada na Itália, neste período citado, afirmando que os italianos “had discovered the method of preventing any monarch from rising to such a degree of power as was inconsistent with the general liberty, and had manifested the importance of attending to that great secret in modern policy, the preservation of a proper distribution of power among all the members of the

que juntos os governos seriam mais fortes no combate aos distúrbios de seu status quo. A afirmação segue:

Realizing that it would be most perilous to the Florentine Republic and to himself (Lorenzo de Medici) if any of the major powers should extend their area of domination, he carefully saw to it that the Italian situation should be maintained in a **state of balance**, not leaning more toward one side than the other.⁴⁴

A partir do século XV, as referências ao equilíbrio de poder se tornam mais constantes e são expressas com menos ambiguidades.⁴⁵ Francis Bacon, nesta época, citava uma espécie de equilíbrio entre os reinos de Inglaterra, Grã-Bretanha e Espanha e a necessidade de vigilância constante. A disseminação da noção de equilíbrio de poder ganhou força ao longo do século seguinte, com a ameaça de guerra na Europa e os escritos de Hugo Grócio com respeito ao direito internacional. A diplomacia se consolidava enquanto importante objeto de reflexão, para a qual a política externa não ideológica do cardeal de Richelieu no intento de evitar a ameaça do domínio Habsburgo colaborou de forma incisiva, amadurecendo a noção da balança de poder. De acordo com Herbert Butterfield (1968, 1973), nessa época o equilíbrio de poder era entendido como a política daqueles que desejavam manter os seus arranjos territoriais. Apenas após o reinado de Luis XIV a manutenção do equilíbrio passou a ser vista enquanto objeto central da política internacional.

Com os tratados de Vestfália (1648) e Utrecht (1713), que colocaram fim ao conflito entre França e Suécia contra o Sacro Império Romano-Germânico e à guerra de sucessão espanhola, respectivamente, a redistribuição territorial conforme ocorreu é considerada uma demonstração da aplicação da ideia de equilíbrio de poder entre as principais nações europeias e ela passou a aparecer em diversos tratados de paz, acordos, despachos diplomáticos e documentos de governo. As interações entre as nações na formação de um microsistema de alianças que se cruzavam impulsionavam os governos a cálculos de peso e contrapeso e, assim, ajudaram a consolidar os princípios de soberania estatal e Estado-nação. Assim, os estudiosos consideram que a ideia de equilíbrio avançou com o desenvolvimento da prática diplomática, com a necessidade crescente de se pensar o mundo, com a emergência de outros conceitos

system into which the states of Europe are formed.” (ROBERTSON, 1896, p. 120) Para este autor, ainda, a preservação do equilíbrio pressupunha crenças compartilhadas entre os participantes acerca da natureza, do papel e da legitimidade do Estado. Robertson, William (1896). *The History of the Reign of the Emperor Charles V*. Philadelphia: J. B. Lippincott, vol. I, 1769.

⁴⁴ GUICCIARDINI (1537) apud KNUTSEN, Torbjorn L. *History of International Relations*. Manchester/New York: Manchester University Press, 1997, p. 48.

⁴⁵ BUTTERFIELD, op. cit.

associados ao poder e a busca pela paz duradoura e com o estabelecimento de uma forma mais sistematizada de se compreender as relações internacionais.

O sistema mais integrado de nações europeias e os avanços científicos no sentido de uma maior mecanicidade aprofundaram a conscientização do equilíbrio de poder e o tornaram uma doutrina de política internacional. Os Estados, independentemente de grandeza, pressionavam ou distendiam uns em relação aos outros e a fim de não sofrerem alterações de quantidade de poder, se reagrupavam entre si, alterando as alianças de acordo com seus interesses e em vista de resultados, flexibilizando o sistema. O objetivo do sistema era prevenir a emergência de um poder predominante que governasse mal, com impunidade, e em busca de domínio, mas não era pretendido que sob o equilíbrio de poder a tendências dos Estados à agressão seria abolida. Do contrário, se um Estado vislumbrasse a possibilidade de domínio universal com aquisição de território, os demais deveriam enxergar o perigo e, sem se lançar à expansão, reajustar suas alianças em tempo hábil de impedir o Estado agressor.⁴⁶

O sistema de equilíbrio de poder era entendido como aquele que poderia garantir a existência dos Estados menores, não apenas em sua integridade territorial, mas também em sua autonomia e independência de ação, provendo-os de um papel diplomático. Mais do que prevenir a ocorrência das guerras, o equilíbrio possibilitava a manutenção da liberdade e da sobrevivência enquanto entidades independentes. Uma vez que a característica central do sistema em equilíbrio era a percepção de que o inimigo de hoje poderia se tornar um aliado amanhã e vice-versa, o objetivo não era entrar em conflito (embora a guerra fosse possível para finalidades limitadas, não para a destruição do agressor) mas preferir por um acordo de paz que colaborasse com o ajustamento do equilíbrio.

As incursões de Napoleão foram motivações aos seus inimigos para que insistissem no equilíbrio de poder e os tratados de paz com a França, ao fim das guerras, provaram os efeitos da teoria do equilíbrio e deixaram a convicção de que não era possível ignorar a questão de distribuição de poder. Pouco depois, o Congresso de Viena (1814-1815) demonstrou, para muitos analistas, que as nações estavam mais comprometidas com o equilíbrio de poder do que ao nacionalismo ou aos direitos dinásticos. Porém, com a tentativa de transformar o sistema de equilíbrio de poder em uma harmonia permanente entre os principais Estados europeu, com o estabelecimento do chamado Concerto da Europa, resultou-se na retomada de antigas

⁴⁶ ARON, 2002.

rivalidades⁴⁷ e ensejou-se diversos conflitos que culminaram com a I Guerra Mundial (1914-1918).

Por esta razão, estudiosos como Butterfield⁴⁸ afirmam que a noção de equilíbrio de poder que vigorou até o século XX acomodou ideias já consolidadas, como a de legitimidade que, até o século XVIII, era estreitamente vinculada aos direitos dinásticos e ao princípio de sucessão hereditária. A diplomacia se ajustou ao novo tipo de legitimidade mais vinculada à autodeterminação dos povos, mas não sem dificuldades. Isso aos poucos engendrou contradições internas que levaram à conflagração. Após 1919, a reação contrária ao tipo de diplomacia levada a cabo até então levou a uma condenação geral à ideia do equilíbrio de poder, uma vez que era vista como incentivo às políticas agressivas que promoveram a guerra. O foco no cálculo de forças foi entendido como significante de subordinação de tudo à distribuição de poder e, em um novo mundo que emergia após o conflito, seria necessária uma nova diplomacia.

Após a II Guerra Mundial, a situação de destruição do equilíbrio europeu ficou mais visível e o termo voltou a circular, já entendido em uma escala global e ocorrendo entre duas grandes potências. Ainda que as armas nucleares tenham entrado no cálculo de poder dos Estados, a competição pelo apoio dos países de menor peso ainda sugere a importância do equilíbrio de poder, não apenas político, mas também no âmbito econômico.

Formulações Teóricas

Ao fim da I Guerra Mundial e à vista da criação da Liga das Nações, uma onda otimista de busca pela paz perpétua rapidamente se instaurou na prática e no estudo das questões políticas. A reação do recém-criado campo das Relações Internacionais foi no sentido inverso, de estudar cientificamente a política de poder. À sombra do fortalecimento de uma corrente de pensamento realista que rejeitava a visão chamada ‘idealista’ da possibilidade de uma relação entre os Estados pautada pela harmonia de interesses, o campo se estabelecia. Nesse sentido, é interessante observar que a primeira cadeira de RI criada na Universidade de Aberystwity só ficou reconhecida pelo seu quarto ocupante, E. H. Carr, considerado um estudioso vinculado à corrente realista.

Em sua obra prima, *Vinte Anos de Crise 1919-1939*, Carr faz um apelo ao “começo de uma ciência” da política internacional que deveria ater-se à análise da realidade, se despidendo

⁴⁷ HASLAM, 2006.

⁴⁸ BUTTERFIELD, 1968, 1973.

das utopias vigentes.⁴⁹ Nela, ele trabalha o poder como estreitamente vinculado à política, afirmando que toda política é, em alguma medida, política de poder. Mas, para Carr, o poder político no cenário internacional pode ser dividido em poder militar, econômico e sobre a opinião. Portanto, apesar de dar uma ênfase maior ao equilíbrio de poder no âmbito militar, o autor considera que ele também se manifesta nos demais tipos, uma vez que o poder é indivisível e que as três categorias são interdependentes.

Mas Raymond Aron expõe com mais detalhes a formulação da ideia. Em *Paz e Guerra entre as Nações*, ele distingue entre política de poder – a qual relaciona à inexistência de autoridade superior à vontade do Estado e à sua busca por integridade e segurança – e equilíbrio de poder, que ele chama ‘equilíbrio de forças’, porque “as forças são mais mensuráveis do que o poder ou a potência” e “se as forças estão equilibradas, as potências também o estão, pelo menos de modo aproximado.”⁵⁰ A sua visão de um equilíbrio, portanto, se coaduna a perspectiva militar do poder, aos recursos materiais necessários para se comparar aos demais Estados. Ressaltando a ideia explicitada por Hume de que “nenhum Estado deve possuir uma força tal que os Estados vizinhos sejam incapazes de defender, contra ele, seus direitos. Uma fórmula fundada sobre o *common sense and obvious reasoning*, simples demais para haver escapado à percepção dos antigos.”⁵¹

Aron afirma que Hume defendia o equilíbrio de poder por considerar que os excessos do conflito constituíam sacrifícios econômicos e que ele impediria a existência de impérios extensos. Entretanto, o autor advoga que o bom senso do Estado, o qual advém justamente da prudência na busca pela preservação da sua independência, evitaria que ele fique à mercê de outro Estado que disponha de mais recursos. A política de equilíbrio, então, seria a manobra que visa impedir um Estado de acumular mais força que seus rivais, levando a que todo Estado que queria manter o equilíbrio se posicione contra o Estado capaz de superioridade de recursos, tanto numa configuração de forças pluripolar como bipolar.

No primeiro caso, Aron destaca que

A conduta do *diplomata puro* não pode e não deve ser interpretada como tendo por referência apenas o equilíbrio, definido pela rejeição da monarquia universal e a pluralidade dos atores principais (...) num sistema de equilíbrio pluripolar, o comportamento dos atores diplomáticos não tem um objetivo unívoco: em igualdade de condições, todos almejam o máximo de recursos, mas se o incremento desses

⁴⁹ Nas palavras de CARR (1981 (1939), p.13), “O curso dos acontecimentos, a partir de 1931, revelou claramente a inadequação da aspiração pura como base de uma ciência da política internacional, e tornou possível, pela primeira vez, desencadear um sério raciocínio crítico e analítico sobre os problemas internacionais”.

⁵⁰ ARON, 2002, p. 189.

⁵¹ Ibid., p. 191.

recursos passa a exigir a guerra, ou provoca a reversão de alianças, os Estados hesitarão em assumir os riscos correspondentes.⁵²

O autor ainda ressalta que nenhum dos atores do sistema está obrigado a sobrepor a manutenção do equilíbrio a seus interesses nacionais e que não é possível ditar aos governantes uma determinada conduta para cada tipo de sistema. Além disso, ele lembra que os Estados nacionais são rivais, não inimigos de morte; o inimigo de hoje pode se tornar o amigo de amanhã, sendo indispensável para o equilíbrio do sistema. Essa situação enseja a necessidade de uma diplomacia realista, moderada e razoável, que não é sujeita ao bel prazer dos estadistas, mas depende das circunstâncias geográficas, de organização dos Estados, da tecnologia militar, etc.

Ainda conforme Aron, o equilíbrio pluripolar está no meio termo entre o estado natural e o império da lei, ou seja, o mais forte é considerado o inimigo e cada ator julga sozinho sua própria conduta e possui o direito de escolher entre a paz e a guerra. Como os Estados reconhecem reciprocamente o direito à sua própria existência, é possível que ele se solidarize aos demais. Porém, Aron deixa claro que esse meio termo é uma situação precária por essência, pois fornece liberdade aos governantes de agirem belicosamente se a guerra foi indispensável para impedir a ascensão de um rival, ao mesmo tempo em que é exigida prudência, pois se a guerra for frequente, o sistema torna-se custoso e estéril: “a dupla consciência de uma civilização comum e da rivalidade permanente é, no fundo, contraditória. Se predominar o senso de rivalidade, a guerra não pode ser expiada, e a diplomacia se desfaz. Se predominar o sentido da cultura comum, a tentação da unificação política ou da paz organizada se tornará irresistível.”⁵³

No caso do sistema bipolar, o objetivo dos atores continua sendo não se colocar à mercê de um rival, com a diferença de que o princípio de equilíbrio é aplicado às relações entre coalizões que se formam ao redor das duas principais potências que conduzem o jogo, tentando uma impedir a outra de ultrapassá-la na aquisição de recursos. Esse tipo de configuração de forças pode ser menos belicoso, mas está mais sujeito à guerra geral, pois o equilíbrio do sistema é afetado pelo comportamento de muitos Estados pequenos, podendo estes se constituírem razão para o conflito entre os Estados principais. Aron ainda enfatiza que a guerra geral nesses casos é quase inevitavelmente ideológica e que os Estados principais geralmente possuem

⁵² Ibid., p. 197, grifo do autor.

⁵³ ARON, 2002, p. 202.

instituições diferentes e princípios distintos que fundamentam suas forças militares, dividindo as populações em todos os lugares.

Bem como Carr e Aron, Hans Morgenthau, também considerado pioneiro na teorização das RI, foi protagonista de uma visão mais realista da política internacional. Em *A Política entre as Nações*, o autor também considera o equilíbrio de poder como a configuração formada pelas diversas nações que aspiram ao poder na tentativa de manter ou alterar seu status quo. A diferença está em que Morgenthau reconhece acepções variadas da ideia; nas palavras do próprio autor: o primeiro sentido se refere a uma política voltada para um certo estado de coisas; o segundo, a um estado de coisas real; o terceiro, a uma distribuição aproximadamente igual de poder; e o quarto, a uma distribuição qualquer de poder.

Aqui começa a se perceber como a ideia é intrincada e a tentativa de conceituação, polissêmica. Ainda mais, Morgenthau aponta para a possibilidade de aplicação do princípio do equilíbrio tanto no ambiente internacional como doméstico. E mesmo que a noção básica de preservação de autonomia e estabilidade dos elementos constitutivos permaneça a mesma, as nuances dos significados aos poucos vão ganhando força em uma tentativa de sistematizar seu estudo. Ao mesmo tempo que a ideia de equilíbrio tenta ser abordada por Morgenthau de uma perspectiva teórica e científica, evidencia-se uma complexidade e uma conscientização outrora ausentes. Como afirmava Carr (1981), só a partir de 1914 as questões internacionais passaram a ser consideradas assunto a ser debatido além dos círculos diplomáticos e, portanto, com Morgenthau, esse exercício estava ainda prematuro, apesar de já oferecer indícios de sua capacidade transformadora enquanto conceito e princípio de ação internacional.

De forma geral, Morgenthau defende que (1) o equilíbrio de poder representa uma manifestação particular de um princípio social de ordem no qual os grupos de unidades política autônomas deve a autonomia de suas partes, (2) que as políticas de preservação do equilíbrio são inevitáveis e funcionam como elemento de estabilização essencial a um sistema de Estados soberanos e (3) que a instabilidade do equilíbrio se deve às condições particulares sob as quais opera o princípio, não à imperfeição deste. Tendo em vista seus argumentos, o autor atribui a luta pelo poder por meio da oposição direta e da competição à multiplicidade e ao antagonismo dos Estados. Estes dispõem de métodos diferentes na busca pelo equilíbrio, não apenas restrito à formação de alianças, mas também por meio da técnica de compensação territorial e de redução proporcional dos armamentos, bem como pelo método de dividir para governar.

A estrutura do sistema, conforme a elaboração de Morgenthau, é composta por diversos subsistemas inter-relacionados e que mantêm, em conjunto, um equilíbrio de poder próprio.

Essa relação entre subsistemas, contudo, ocorre por vínculos de subordinação, na medida em que um subsistema domina o conjunto em razão do maior peso relativo acumulado e os demais se anexam a este. Ainda, quanto mais periféricos em relação ao centro da luta pelo poder e, portanto, menos visíveis em sua subordinação ao sistema dominante, mais autônomos são os demais. Por outro lado, quanto mais ligado estiver um sistema em relação ao dominante, menos autônomo é e maior a tendência de ser apenas uma manifestação localizada do poder dominante. Alterações nas relações entre os subsistemas são possíveis, mas em geral ocorrem em detrimento da autonomia dos sistemas locais.

Por fim, Morgenthau trabalha a questão da avaliação do equilíbrio de poder em termos de sua utilidade para a preservação da paz e da segurança, afirmando que esse princípio falhou em possibilitar a proteção do sistema de Estados, como também a preservação da existência de seus membros, apesar de, no geral, evitar que um só Estado tivesse o domínio universal. Para o autor, isso é mostra de que, enquanto princípio orientador de política internacional, o equilíbrio de poder é incerto, irreal e inadequado. A incerteza é fruto do entendimento de que o poder nacional não se resume apenas à extensão territorial de um Estado, mas também de características subjetivas, como a moral, a qualidade do governo e a conduta da política externa, todos esses elementos difíceis de serem avaliados. A irrealidade, por sua vez, decorre da impossibilidade de calcular corretamente o poder dos Estados, uma vez que, sem estar seguro de seus cálculos, o Estado buscará não o equilíbrio, mas a superioridade em seu favor, na tentativa de atingir o máximo de poder possível nas circunstâncias que se encontra, pois, só assim, poderá ter a segurança para cometer erros que os cálculos irão impor. A inadequação, por sua vez, provém da diversidade de ameaças e de ambientes políticos, morais e intelectuais que vigoram; a falta de um consenso acerca do qual os Estados congreguem e reconheçam o status quo do próprio equilíbrio de poder.

O revigoramento do pensamento realista com a teoria estrutural de Kenneth Waltz, a partir da década de 1970, recupera a ideia do equilíbrio de poder de seus predecessores, principalmente Morgenthau, mas avança no sentido de tomar como preocupação como a mudança das relações de poder afetam os Estados. Waltz defende que a reconfiguração do equilíbrio de poder ocorre no sistema anárquico, no qual as unidades almejem a sobrevivência. Porém, o sistema como um todo permanece com as mesmas regras. Conforme o autor,

A teoria leva a muitas expectativas sobre os comportamentos e resultados. Da teoria, prevemos que os estados irão envolver-se em comportamentos equilibrados, quer seja ou não a balança de poder o objetivo de seus atos. Da teoria, prevemos uma forte tendência em direção ao equilíbrio no sistema. A expectativa não é que um equilíbrio, uma vez alcançado, seja mantido, mas que um equilíbrio, uma vez interrompido, seja restaurado de uma forma ou de outra. As balanças do poder formam-se

recorrentemente. Uma vez que a teoria descreve as relações internacionais como um sistema competitivo, prevemos mais especificamente que os estados exibirão características comuns aos competidores: nomeadamente, que se imitarão uns aos outros e se tornarão socializados no seu sistema.⁵⁴

Outro autor proeminente do neorrealismo, Mearsheimer, na tentativa de recuperar a perda de prestígio da corrente de pensamento – uma vez que falhou em prever e explicar o fim da Guerra Fria –, em sua elaboração em *The Tragedy of Great Power Politics*, afirma que os Estados não apenas buscam uma situação de equilíbrio, mas justamente pelo fato de desejarem sobreviver no sistema anárquico frequentemente se tornam agressivos.⁵⁵ Nesse ponto, o autor discorda de Waltz, se caracterizando como um ‘realista ofensivo’, ressaltando que não há garantias de que os Estados deixarão a pretensão de subjugar e conquistar uns aos outros no futuro, referindo-se a um sistema permanentemente à sombra da guerra. Dessa forma, o objetivo dos Estados não é a manutenção do status quo, mas a maximização do poder, pois as relações interestatais são por demais incertas e as grandes potências, enquanto atores racionais e percebendo que levam vantagem de poder sobre seus rivais, ainda que pequena, tentaram usar a força para alterar o pêndulo da balança. Dessa forma, a ideia de equilíbrio é praticamente descartada, dando lugar a uma balança que se movimenta incessantemente.

Os desenvolvimentos teóricos formulados por estes autores centrais do pensamento realista e pioneiros nas RI certamente impulsionaram o estudo mais atento da ideia de equilíbrio de poder. Os posteriores desenvolvimentos da abordagem em favor do chamado ‘equilíbrio de ameaças’, no qual considera-se que alguns Estados não entram em uma política de equilíbrio com aqueles que não percebem como inimigos,⁵⁶ também se consolidam na tentativa de explicar o mundo a partir da Guerra Fria e de seu fim. Contudo, o foco no aspecto militar do poder, a consideração de que constituía um tipo de política externa e o entendimento científico do equilíbrio advindo dos experimentos próprios das ciências naturais contribuíram para a consolidação de um conceito pouco flexível, contrariando a própria prática e restringindo as possibilidades de se chegar a uma paz positiva.

Estudiosos como Martin Wight, Herbert Butterfield e Hedley Bull, vinculados à chamada escola inglesa das RI, abordaram a ideia do equilíbrio de poder por um viés valorizador da história e do direito internacional. Contudo, enquanto Butterfield⁵⁷ trabalha uma

⁵⁴ WALTZ, 2002. p. 178.

⁵⁵ MEARSHEIMER, J. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.

⁵⁶ Ver WALT, Stephen M. *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1987.

⁵⁷ In: BUTTERFIELD; WIGHT, 1966.

narrativa minuciosa do desenvolvimento da concepção do equilíbrio, Martin Wight⁵⁸ identifica didaticamente os principais sentidos atribuídos à ideia: uma igual distribuição do poder, significado que vigorou particularmente até o século XV; o princípio de que o poder deve ser igualmente distribuído, tomando uma concepção mais normativa; a distribuição existente de poder, uma vez que existe o desacordo entre os Estados sobre a equidade na distribuição de poder; o sentido de quando uma potência papel especial na manutenção de uma distribuição equitativa de poder; e, por fim, o sentido de tendência inerente da política internacional no sentido de produzir uma distribuição equitativa do poder. Para Wight, essas cinco significações são errôneas em alguma medida, mas, simultaneamente, não estão erradas.

No entanto, é Hedley Bull⁵⁹ quem indica algumas nuances a serem consideradas à análise do equilíbrio. Inicialmente, ele distingue um equilíbrio de poder simples (entre duas potências) e o complexo (envolvendo três ou mais potências), afirmando que o equilíbrio do tipo simples exige uma paridade do poder, enquanto no tipo complexo, as desigualdades de poder não necessariamente posicionam a potência mais poderosa como preponderante, pois as demais podem ser unir contra ela. Mais ainda, em um equilíbrio bipolar, o recurso da potência que perde posição é aumentar a sua força, enquanto no tipo multipolar, é possível recorrer às outras potências, fragmentando-as ou aliando-se a elas.

Hedley Bull ainda difere equilíbrio de poder geral, no qual existe uma potência preponderante no sistema, e o equilíbrio de poder local, em uma região ou segmento do sistema, podendo haver uma combinação das duas situações. O autor ainda enfatiza uma terceira diferença, entre o equilíbrio de poder que existe subjetivamente e o que possui existência objetiva: dizer que nenhum Estado é de fato preponderante é diferente de afirmar que não há Estado preponderante em termos de poder militar. Nesse sentido, retomando Vattel, Bull afirma que “um equilíbrio de poder exige que se acredite na sua existência; não basta que ele exista objetivamente”⁶⁰ e, além disso, o significado de uma vitória na batalha tem efeito sobre as expectativas acerca das batalhas futuras.

Por fim, a última distinção feita por Bull diferencia o equilíbrio de poder fortuito, que surge sem esforço consciente dos Estados participantes, e o equilíbrio arquitetado, no qual há uma política (ao menos parcialmente) consciente de um dos dois lados. Isso não significa que a situação de equilíbrio pode ocorrer acidentalmente, senão que, no processo de construção do mesmo, um Estado pode, ao invés de buscar a expansão absoluta de seu poder, limitá-lo em

⁵⁸ WIGHT, 2002.

⁵⁹ 2002.

⁶⁰ BULL, 2002, p.120.

relação ao poder do outro, numa política de sustentação do equilíbrio, que conta com a aproximação do Estado a um outro mais fraco, para se opor ao terceiro mais forte.

Essas duas últimas diferenças indicadas por Bull avançam bastante com relação ao desenvolvimento atribuído aos realistas, servindo de fundamento à concepção de equilíbrio da abordagem construtivista, que trabalharemos no próximo capítulo. Os elementos da relativização da situação de equilíbrio e da subjetividade das relações de poder são fundamentais para a compreensão dessa ideia atualmente e na constituição do CSNU, como também veremos adiante. Na concepção de Bull, portanto, a percepção da pluralidade de Estados interagindo no sistema e a contínua condução da diplomacia é essencial para a preservação do equilíbrio e a noção (também diferente da realista, como vimos) de que o equilíbrio não é uma política levada a cabo por alguns Estados, mas é objetivo consciente de todos. Para o autor, indica a possibilidade de cooperação para promoção desse objetivo comum, para a qual contribui também o reconhecimento de cada um acerca de sua própria responsabilidade em não perturbar o equilíbrio, implicando numa conduta de contenção própria e do outro.

Com respeito às funções atribuídas ao equilíbrio de poder, Bull aponta três principais, afirmando que: a existência de um equilíbrio de poder geral serviu para impedir a formação de um império universal; a existência de equilíbrio de poder localizado em algumas regiões desempenha o papel de proteger a independência dos Estados; e, nas situações de equilíbrio de poder geral observadas na história, houve condições para o funcionamento de outras instituições constituintes da ordem internacional, como a diplomacia, o direito, entre outras. Esses papéis, segundo Bull, visam não preservar a paz (esse é considerado pelo autor um objetivo subsidiário do equilíbrio do poder), mas preservar o próprio sistema de Estados, argumento que rebate as possíveis críticas realistas.

A preocupação da escola inglesa e, dessa forma, de Bull com o direito internacional o faz identificar um paradoxo do princípio de equilíbrio: por um lado, o equilíbrio é condição essencial para o funcionamento do direito internacional; por outro, os meios para mantê-lo muitas vezes implicam a violação de normas do direito. Esses apontamentos evidenciam o “sentido cambiante e pouco preciso de uma expressão, sem dúvida, escorregadia.”⁶¹

Contemporaneidade

⁶¹ BULL, 2002, p. 126 e 127.

No que diz respeito ao nosso objeto de estudo, o Conselho de Segurança da ONU, a ideia de equilíbrio de poder desempenha papel fundamental para entender o funcionamento das relações entre as potências. O tema da segurança ainda permanece bastante vinculado ao poder militar, na medida em que a configuração do Conselho reflete o grupo de países que detém a maior parte do poder militar do mundo. Nesse sentido, a afirmação de Carr, que escreveu seus *Vinte Anos de Crise* logo no alvorear da Liga das Nações, permanece válido:

O pressuposto da eliminação da força na política só poderia ser o resultado de uma atitude totalmente acrítica em relação aos problemas políticos. Nos assuntos da Liga das Nações, a igualdade formal e a participação de todos no debate não tornaram o fator poder nem um pouco menos decisivo. Os próprios fundadores da Liga não alimentavam tal ilusão.⁶²

O pilar da segurança coletiva, de forma explícita nos discursos, a qual nos ateremos a seguir, é o reconhecimento da força enquanto elemento essencial da política de poder e, portanto, a ideia de equilíbrio de poder relacionada intimamente com o aspecto militar. Ela não pode ser relevada, especialmente no caso da organização mundial que visa manter a segurança e a paz internacionais. Ainda de acordo com Carr,

O fracasso em reconhecer que a força é um elemento essencial da política viciou, até agora, todas as tentativas de se estabelecer formas de governo no meio internacional, e confundiu quase todas as tentativas de se discutir o assunto. O poder é um instrumento indispensável de governo. Internacionalizar o governo, em qualquer sentido real, significa internacionalizar o poder e o governo internacional é, de fato, o governo pelo estado que conta com o poder necessário para o propósito de governar.⁶³

Contudo, se tomamos a concepção de acordo com Hedley Bull, ao contrário do que afirmam os realistas, que vinculam a necessidade do equilíbrio de poder à preservação da ordem internacional, o princípio do equilíbrio pode ser desprezado pelos Estados sem que a ordem seja afetada. Para o autor, a ideia de equilíbrio após 1970 continuou a cumprir as mesmas funções que ele indicara, conforme vimos, com a diferença de que houve uma intensificação das inter-relações entre os tabuleiros da política internacional, isto é, uma posição vantajosa no que diz respeito ao comércio e às finanças pode ser utilizada para a busca de vantagens no âmbito militar e assim por diante. Nesse sentido, a concepção do poder se ampliou, dificultando sua quantificação, como afirmara Morgenthau, e diversificando as fontes da influência global, que agora passa por elementos muito mais subjetivos do que nos séculos anteriores.

Além disso, o equilíbrio de poder complexo observado atualmente, para Bull, não se apoia em nenhum sistema de colaboração ou concerto entre as potências (embora haja uma deliberação na busca das principais potências para impedir a preponderância de uma delas),

⁶² CARR, 1981, p.137.

⁶³ Ibid., p.140 e 141.

nem tem como fundamento uma cultura comum compartilhada pelas potências, como a que se observava na Europa dos séculos XVIII e XIX.

Ambas as observações se fazem importantes para entendermos o CSNU hoje. Apesar de ser aparentemente contraditória à formulação de Carr, Bull deixa entender que os Estados podem desprezar o equilíbrio de poder enquanto princípio condutor de uma política externa voltada à busca da manutenção de um status quo geral ou local na acepção objetiva, um dos muitos sentidos que o termo possibilita. No entanto, se tomarmos o sentido do equilíbrio em sua característica subjetiva, que o próprio Bull desenvolveu, o Estado não se pode dar ao luxo de desprezar a ideia em suas considerações internas que precedem os comportamentos, visto que as possibilidades de manifestação do poder hoje ocorrem em todos os âmbitos da vida social do Estado, não apenas no político-militar.

Para o caso do CSNU, de forma específica, em se tratando do tema da segurança e da paz, a consideração acerca da configuração de forças se torna essencial, principalmente se considerado o elemento da subjetividade. Isso ocorre porque, ainda que um determinado Estado não persiga uma política externa voltada a manutenção do status quo, há outros Estados considerados mais revisionistas que buscam a maximização do poder e, a fim de conseguir barganhar com os demais, o Estado é forçado a levar em consideração a configuração de poder, tendo a consciência de sua posição nela para, assim, não fazer propostas descabidas que serão ignoradas pelas potências na negociação do órgão. Além disso, pelo fato de ser um órgão constituído por um grupo de potências que têm assento permanente e que detêm suficiente poder militar frente à grande maioria dos demais países, um Estado que esteja na posição de membro rotativo e, portanto, se apresente como o elo mais fraco necessita da formação de alianças com os membros permanentes. Para isso, é essencial que articulem estando conscientes dos âmbitos em que o poder que detêm pode ser relevante a ponto de interessar o membro permanente a se aliar com ele em determinada questão da agenda.

Como trabalharemos no capítulo três logo mais, a perspectiva social da política internacional permite o apontamento de nuances e fornece um grau de complexidade maior à ideia do equilíbrio de poder, podendo, inclusive, permitir a que um Estado com menos poder militar relativo projete uma imagem diferente daquela que objetivamente teria. Por agora, concluímos que os desenvolvimentos dessa ideia, tanto na prática, no decorrer da história mundial, como na teoria, com as construções principalmente de realistas e afiliados à escola inglesa, nos mostram que ela está em constante transformação e que importam os contextos espaço-tempo em que foram modificadas, bem como a perspectiva do interesse e do

direcionamento da narrativa, não sendo construções excludentes entre si, mas que de alguma forma se articulam para uma compreensão mais precisa do mundo contemporâneo.

Seja como princípio normativo, que carrega consigo a noção de uma situação ideal de busca pela ordem e estabilidade do sistema internacional, seja como estratégia política dos Estados para sua própria proteção, seja ainda como uma construção teórica que tenta dar conta de explicar a dinâmica das relações internacionais, o equilíbrio de poder é, antes de tudo, uma ideia. Conforme trataremos no capítulo seguinte, tratá-lo enquanto ideia permite reconhecer o conceito pelo aspecto teórico, normativo e político, de forma a superar as categorizações que constroem o entendimento do sentido do termo e das interpretações possíveis acerca do mesmo.

Segurança coletiva

A termo ‘segurança coletiva’, assim como o equilíbrio de poder que tratamos anteriormente, é também traiçoeiro e polissêmico. A história da ideia também tem seus descompassos, embora a formulação da noção moderna seja bastante recente, datando do século XX, e seu uso atual se distinga das formas antigas. Muitas vezes pode ser utilizado para descrever uma organização de segurança de caráter coletivo e, não raro, para denotar uma organização coletiva da segurança. As possibilidades divergem, mas do ponto de vista do direito internacional, sua conotação é mais intrincada. O entendimento contemporâneo subordina a segurança coletiva como organizada sob as Nações Unidas, principalmente, e por outras organizações regionais, ocasionalmente.

Ademais, a segurança coletiva é entendida como a institucionalização do equilíbrio de poder e fundamentalmente uma concepção vinculada à tradição liberal nas relações internacionais. A atenção dos liberais à cooperação e à concepção de uma comunidade internacional de Estados pauta a ideia de segurança coletiva. A formulação passa pela noção geral da comunidade internacional confrontando um agressor e na possibilidade de que este não seja ao menos reconhecido. Essa comunidade seria detentora do maior poder e responsável, assim, pela manutenção da paz. Esse aspecto faz com que o liberalismo por vezes seja visto como utópico e suas ideias de difícil aplicação no mundo real.

Histórico

A literatura a respeito do assunto, em geral, contesta o significado, a natureza e o conceito da segurança coletiva. Apesar da ideia de segurança ser bastante antiga e consolidada

na história e no estudo das relações internacionais, ela tradicionalmente se vincula a uma perspectiva nacional, enquanto um dos objetivos primordiais dos Estados soberanos. Entretanto, a concepção de uma segurança coletiva tem sua formulação moderna muito vinculada aos avanços no campo do direito internacional.

Conforme Kelsen (1957), a segurança é um estado que é protegido, de não exposição ao perigo, enquanto a segurança coletiva constitui a segurança dos Estados em seu relacionamento com outros Estados⁶⁴, no entendimento implícito de que um ataque contra um Estado é considerado um ataque a todos. Por fim, outro elemento presente na ideia geral é o da expectativa de uma resistência coletiva à agressão, que funcionaria tanto como ameaça de dissuasão aos Estados que intentassem ao mau uso do seu poder, como uma promessa de segurança aos Estados alvos do ataque.

George Downs afirma que a ideia remonta à Grécia antiga, em uma situação em que algumas cidades gregas se uniram em uma liga a fim de proteger as fronteiras de um território sagrado e assumiram o compromisso de não destruírem nenhuma cidade parte da liga, sob a pena de os demais marcharem contra a cidade agressora destruindo-a e castigando-a de acordo com os costumes da época. Desde então, muitas propostas de sistemas de segurança coletiva surgiram, principalmente as advindas do clero.

No período do Iluminismo, muitos planos seculares emergiram, suscitando uma ideia de que as potências da Europa iriam impor a paz na região por meio do auxílio a nações mais fracas em sua luta pela sobrevivência. Nesse contexto, em 1693, William Penn desenhou um plano para a Europa com base em um tribunal internacional e restrito às nações soberanas europeias no qual as decisões tomadas seriam impostas coletivamente. Poucos anos depois, o Abbé de Saint-Pierre publicou a obra *Projeto para a Paz Perpétua*, que advogava por um projeto bastante similar e se tornou texto de referências para as propostas posteriores. No entanto, as críticas ao projeto de Saint-Pierre foram inúmeras, passando pela noção de que os monarcas estavam interessados em expandir seus poderes, não em providenciar bens comuns e benefícios coletivos, o que, na visão de muitos, a começar por Rousseau, tornaria o projeto praticamente irrelevante. Além do mais, também havia o argumento de que os ministros de Estado necessitavam da ideia de conflito para justificar sua existência e tirar proveitos na manipulação dos mercados.

Quando do Concerto da Europa, inaugurado pelo Congresso de Viena, a ideia da segurança coletiva parecia tomar forma prática, na medida em que se vislumbravam congressos

⁶⁴ KELSEN, H. *Collective Security under International Law*, Washington, 1957.

e conferências constantes em prol dos avanços no diálogo e na coordenação entre as potências. Mas não há consenso de que o experimento teve impactos duradouros para a paz, perpetuando os debates entre proponentes da segurança coletiva e críticos, que perdura até hoje, mesmo com a criação das Nações Unidas.

O diplomata Djura Nincic (1970) realiza um guia histórico compreensivo da ideia. De acordo com ele, o termo foi primeiramente observado por volta de 1931, na França, mas o autor alega que o conceito é mais antigo, com a explicitação de seus elementos no Tratado de Osnabruck, que em seu artigo 17 determina que todos e cada uma das partes devem se comprometer em defender e manter todas as disposições da paz acordada contra quem quer que seja.

No entanto, uma formulação mais recente foi feita por Theodore Roosevelt em 1910, em seu discurso de agradecimento pelo prêmio Nobel da Paz, no qual ele declara que “it would be a master stroke if those great powers honestly bent on peace would form a League of Peace, not only to keep the peace among themselves, but to prevent, by force if necessary, it being broken by others.”⁶⁵ Apesar disso, a Woodrow Wilson é atribuída a elaboração da forma moderna da ideia de segurança coletiva, ao fim da I Guerra Mundial, como parte de sua visão da nova ordem internacional e com o estabelecimento da Liga das Nações.

Formulações Teóricas

Assim como a ideia de equilíbrio de poder, que tratamos anteriormente, segurança coletiva também tem diversos sentidos. George Schwarzeberger (1951) a define como um mecanismo de ação conjunta que visa prevenir ou conter ataques contra uma ordem internacional estabelecida, ou seja, medidas coletivas para lidar com ameaças à paz. Por sua vez, Van Dyke (1957) afirma que a segurança coletiva é um sistema no qual os Estados se comprometem a esforços coletivos em nome da segurança individual de seus aliados. Ainda, Chaturvedi (2006) a considera um arranjo de combinação de poderes entre nações em vista da proteção de seus interesses vitais, segurança ou integridade contra prováveis ameaças em determinado período. Já Onyemaechi Eke (2007) enxerga a segurança coletiva como idealista e como institucionalização de uma força global contra abusos de ordem e violações que podem levar à insegurança. Nela, os Estados cooperam coletivamente visando a segurança de todos por ações de todos contra qualquer um que desafie a ordem pelo uso da força.⁶⁶

⁶⁵ ROOSEVELT apud NINCIC, p.80.

⁶⁶ EBEGBULEM, 2011.

A ideia de segurança coletiva é reconhecidamente de origem liberal, tendo Abbé de Saint-Pierre e Kant como um de seus predecessores. No entanto, foi o chamado neoliberalismo ou liberalismo institucionalista que ganhou proeminência com o fim da I Guerra Mundial e as esperanças de emergência uma nova ordem pacífica, que difundiu a ideia no meio acadêmico, tomando como ponto de partida os três artigos de Woodrow Wilson que fundamentaram a Liga das Nações. O primeiro artigo enfatizava que as constituições dos países garantissem as liberdades fundamentais de seus cidadãos, o segundo atentava para o conceito de união pacífica e aliança entre os países liberais e o terceiro dizia respeito ao tratamento dos civis e estrangeiros, por essa união, com respeito e dignidade, conhecida como um direito cosmopolita.

Apesar da falha da Liga das Nações em garantir a paz e de ser alvo das críticas de estudiosos da corrente realista das RI, sua ideia reemergiu primeiro com o neofuncionalismo, representado por Ernst Haas, e mais tarde com o institucionalismo neoliberal. Nos anos 1960, Haas defendia o declínio das soberanias estatais com a criação de instituições supranacionais que congregariam a lealdade dos cidadãos na criação de uma identidade coletiva que suplantaria o nacionalismo, o que significou uma importante colaboração aos estudos acerca da integração. Mais especificamente a respeito da segurança coletiva, Haas afirma que o conceito é inadequado, pois seu entendimento ocorre por meio da noção de obrigações morais universais em um contexto restrito de acordo entre as potências.⁶⁷ Assim, ele defende um conceito não atrelado a questões normativas, mas sim a condições políticas, um princípio de conduta operacional, do que decorre sua distinção entre “*balancing*” e “*permissive enforcement*”, considerados dois tipos de segurança coletiva.

A concepção restrita da segurança coletiva, entendida a partir de uma visão utilitarista, foi importante no sentido de destacar o elemento da política no sentido hobbesiano dos Estados egoístas. Mas, a partir de 1970, a noção de que os Estados podem ser levados a cooperar no âmbito econômico mesmo em um sistema de competição por segurança foi fundamental ao desenvolvimento e reavivamento da corrente liberal nas RI. O entendimento de que essa cooperação podia se traduzir em interdependência, que traria benefícios mútuos aos Estados envolvidos e que, em última instância, reduziria os riscos da guerra, aumentando as chances para a paz, foi difundido por diversos autores, dentre os quais Robert Keohane foi o autor mais proeminente na tarefa de identificar as condições para existência da cooperação no sistema internacional anárquico.

⁶⁷ HAAS, 1955.

De acordo com Keohane, em seu desenvolvimento de uma teoria institucionalista liberal, os Estados são considerados os atores centrais do sistema internacional e agem em conformidade com suas concepções de seus próprios interesses. Porém, eles ajustam suas políticas em processos de negociação, ou coordenação política, com demais Estados envolvidos a fim de reduzir os impactos negativos que poderiam ocorrer sem a coordenação das posições. A possibilidade de discórdia é uma realidade e a cooperação um processo difícil, mas, para Keohane, as instituições internacionais são capazes de administrar os conflitos de interesses e alterar as concepções de autointeresse.

Nesse sentido, a segurança coletiva é trabalhada enquanto abordagem à ordem internacional, não como uma forma de análise institucional (como faz Mearsheimer em sua crítica *The False Promise of International Institutions*). Portanto, segurança coletiva enseja o mecanismo da qual as Nações Unidas hoje é representante maior. Foi uma ideia institucionalizada com o intuito de prover de razões para a ação na política internacional. Conforme Keohane e Goldstein,⁶⁸

(...) ideas that become institutionalized play a role in generalizing rules and linking issue areas. When collective action requires persuasion rather than mere coercion, and when consistency of policy is demanded on the basis of principles institutionalized in the form of rules, reasons must be given for proposed courses of action; when reasons are required, ideas become important.

Contemporaneidade

De acordo com o senso comum, segurança coletiva se resume na máxima “um por todos e todos por um”. Enquanto meio de manter a paz entre os Estados, a organização diplomática e jurídica da segurança coletiva pode ser entendida como situada entre dois extremos de um equilíbrio de poder desregulado e um governo mundial. A ideia é atraente, uma vez que, sob essa compreensão geral, ela procura trazer alguns benefícios de um governo mundial ideal sem alterar as características do sistema anárquico. Dessa forma, ela se referiria a um conjunto de mecanismos legalmente estabelecidos cujo propósito seria prevenir ou evitar agressões por parte de qualquer Estado dirigido a qualquer outro Estado.

Esse mecanismo pode ser alcançado posto que se apresenta ao potencial agressor uma ameaça crível e às potenciais vítimas, uma promessa confiável de medidas coletivas eficazes para manter e até impor a paz. Esses mecanismos variam de boicotes diplomáticos à imposição de sanções e ações militares. A essência, assim, é a punição dos agressores por um coletivo de atores por meio do uso do poder esmagador. O sistema requer de seus membros a renúncia do

⁶⁸ KEOHANE; GOLDSTEIN, 1993, p. 23.

uso da força para solucionar disputas entre si e, simultaneamente, a promessa do uso coletivo da força contra qualquer agressor, sem que a soberania dos Estados seja danificada. Dessa forma, a paz pode ser mantida entre os membros do sistema – não entre os membros e não membros – e o uso unilateral da força pode ser evitado, porquanto há a garantia de assistência se um Estado usar a força de forma ilegal contra eles. O sistema ainda requer que todas as unidades participem na imposição de sanções contra um agressor.

Griffiths & O’Callaghan (2002) elencam três vantagens da segurança coletiva: a promessa de segurança a todos, não somente aos poderosos, já que todos estão sujeitos à ameaça da guerra; a presunção de uma certeza nas relações internacionais, ao menos em promover uma resposta comum à guerra; e o foco no problema evidente da agressão, entendido como a violação militar à integridade territorial e à independência política dos Estados membros. No final da I Guerra Mundial, o acordo da Liga das Nações foi uma primeira tentativa de estabelecer um sistema de segurança coletiva, mas o fracasso da empreitada expressou alguns dos problemas fundamentais com esse conceito enquanto meio de manter a paz.

A segurança coletiva deve ser de fato universal para que seja eficaz e necessita da participação dos Estados mais poderosos para que haja confiabilidade de proteção. O sucesso da mesma depende do compartilhamento de uma visão entre os Estados de que a paz é indivisível, ou seja, a resposta não deve depender de onde ocorre a agressão ou da identidade deste e da vítima. No entanto, é idealístico acreditar que a segurança coletiva pode substituir totalmente o equilíbrio de poder e os cálculos do interesse nacional (GRIFFITHS; O’CALLAGHAN, 2002). Além de tais complicações, adiciona-se a dificuldade na definição do termo ‘agressão’, que pode ser confundido com autodefesa, a depender da situação.

O conceito de segurança coletiva é bastante conservador, no sentido de que se dedica a uma manutenção do status quo territorial, com a identificação da agressão como a pior violação na política internacional e assume que os mecanismos pacíficos de expansão territorial existem e que, portanto, a guerra é desnecessária. Contudo, no contexto contemporâneo, no qual as guerras comumente ocorrem no interior dos Estados mais do que entre os Estados, a segurança coletiva não oferece uma solução satisfatória, mesmo com a presunção de consenso entre as potências acerca de seus pressupostos.

A ideia de segurança coletiva, como vimos, se desenvolveu majoritariamente à sombra da criação da Liga das Nações e, posteriormente, das Nações Unidas. Isso provocou uma atitude de instrumentalização de seu conceito que o restringe a um tipo de sistema do qual as potências se beneficiam, auxiliando-se mutuamente em prol de sua segurança. Essa concepção vai de

encontro à própria ideia da paz como indivisível, uma vez que a coletividade é restrita. Os artigos 48 e 49 da Carta das Nações Unidas entregam nas mãos do Conselho de Segurança da organização a responsabilidade maior dos fins da segurança coletiva e, portanto, a concepção onusiana se desenvolveu em detrimento da ideia, que acabou perdendo o fôlego. Vale notar que mesmo a ONU não fornece uma definição para a segurança coletiva, fazendo com que esta fosse incorporada como pilar de um mecanismo institucional global.

O que desenvolveremos no próximo capítulo vai de encontro a essa noção restritiva, uma vez que as abordagens mais recentes e críticas no campo das RI trabalham no sentido de rever os conceitos assimilados pela prática política, no intento de trazer à tona a subjetividade retirada dos mesmos. O valor da ideia no cognitivo dos atores internacionais é ampliado e trabalhado tanto enquanto objeto de estudo como em sua influência no processo sociopolítico. Isso não quer dizer que os desenvolvimentos teóricos expostos até aqui serão ignorados, pelo contrário, as contribuições de Haas e Keohane⁶⁹ constituíram avanços importantes no entendimento acadêmico e político da segurança coletiva, embora, como enfatizamos, ainda bastante restritos a uma abordagem racionalista.

Enquanto mecanismos de gestão de poder e assumindo-se definições de senso comum, equilíbrio de poder e segurança coletiva possuem algumas semelhanças, embora sejam questionáveis: possuem natureza defensiva, utilizam o método de criar preponderância de poder para vencer o agressor, aceitam a guerra como meio, preveem a vontade do Estado para ação contra o agressor, assumem os Estados como atores no combate à guerra, possuem percepções da paz enquanto equilíbrio entre as potências e focam na cooperação militar.

Da mesma forma, identificam-se as seguintes diferenças: por um lado, o equilíbrio de poder pressupõe um sistema competitivo, Estados mais poderosos como atores, definição de alianças, possibilidade do inimigo ser interno ou externo ao sistema, admissão à neutralidade, operação com base do medo mútuo, ausência de organização global; por outro lado, a segurança coletiva supõe um sistema cooperativo, no qual todos os Estados são atores, cooperação geral e independente de alianças, inimigo sempre interno ao sistema, neutralidade impossível — já

⁶⁹ Muitos outros autores das RI trabalham a noção de segurança coletiva, mas de forma bastante difusa. Os desenvolvimentos de Keohane, que se voltam mais diretamente para a compreensão dessa noção, sofrem as críticas de autores neorrealistas, como Mearsheimer, entre outros. Porém, este texto não trabalha a fundo tais críticas apenas por se intentar constituir um panorama geral e breve dos avanços teóricos acerca da ideia (retratando as perspectivas que trabalharam diretamente com a concepção), não significando que tais críticas não foram relevantes para o entendimento contemporâneo e ao avanço das perspectivas reflexivistas, que será abordado a seguir.

que todos os Estados participam da ação —, um acordo geral que abarca todos os Estados, operação com base na cooperação mútua e existência de uma organização.

Do ponto de vista normativo, das ideias, ambos são conceitos institucionalizados, embora o equilíbrio de poder tenha caráter mais prático e a segurança coletiva seja mais normativa. Além disso, o primeiro pressupõe uma constante dinamicidade que não prevê o compartilhamento de visões ou valores, enquanto o segundo, uma estabilidade inerente que requer um mínimo de consenso político. Decorrente disso, não parece anormal entender o equilíbrio de poder como uma metáfora que tenta explicar a relação de poder eminentemente competitiva entre os Estados e a segurança coletiva como um mito que promete uma proteção irreal por necessitar de condições ideais para que exista de fato.

Relativamente ao equilíbrio de poder, a segurança coletiva é fundamentalmente idealista, em natureza e escopo, assim como no sentido de que nem sempre é possível identificar o agressor. Ademais, consiste em uma expressão que se contradiz no que diz respeito a admissão do recurso à guerra, embora seja este o objeto combatido pela ação coletiva. O conceito ainda descarta a neutralidade, uma vez que todos os Estados são obrigados a se engajar na ação coletiva, e é limitante com respeito ao recurso à guerra em nome da autodefesa e da coexistência com sistemas de segurança regionais, bem como no fato da ausência de uma força de paz internacional permanente. Quando se recorre à implementação de medidas de segurança coletiva, observa-se uma falta de provisões legais para finalizar a ação e, do ponto de vista das decisões e dos recursos materiais, a dependência nas potências é inevitável. Por seu caráter mais global, existe o perigo de que guerras locais se transformem em guerras globais. Mesmo assim, ela subsiste.

A partir da exposição desses dois conceitos, é possível afirmar a existência de diversos conflitos internos a cada um, tanto na perspectiva da prática política, da tentativa de institucionalizar tais ideias, como pelo viés teórico, uma vez que os autores não convergem em uma só definição para cada conceito. Essa constatação resulta em possibilidades de aplicação dos conceitos que são interessadas e capciosas, não universais e fixas, como uma visão mais racionalista advoga.

Dessa forma, não cabe ao observador impor uma categorização a esses conceitos, identificando-os enquanto estratégias políticas, regimes, princípios, normas, sistemas, arranjos, ou outras possibilidades. O estudo dos comportamentos dos atores internacionais poderá indicar como essas ideias são interpretadas, praticadas e articuladas, independentemente de categorias epistemológicas ou normativas. Essa atitude de trabalhar as ideias ao invés das

definições possibilita uma apreensão mais próxima da estrutura da realidade conforme constituída pelos atores e estes também como produto da realidade.

CAPÍTULO 3 - SOMEWHERE IN BETWEEN

A fim de dar sentido à política internacional, frequentemente se acorre à teoria das Relações Internacionais, que organiza generalizações, como uma coleção de histórias sobre a política internacional. Contudo, ao expor as histórias acerca da política internacional, a teoria não apenas apresenta o que ocorre no mundo, mas também impõe sua própria visão sobre o que o mundo parece. (WEBER, 2005) Para que essas histórias apareçam como verdades, as teorias se utilizam de mitos, que são slogans que aparentam ser verdade e que alicerçam as teorias, como por exemplo “existe uma sociedade internacional”. Conforme Cynthia Weber (2005), o fato de serem mitos não significa que essas assertivas são falsas: elas podem ser verdadeiras ou não. A questão que se coloca é a função delas, que é a de ratificar visões de mundo de tal modo a fornecer a essas interpretações o caráter de verdades.

O mesmo ocorre com os conceitos que tratamos neste trabalho. Equilíbrio de poder e segurança coletiva estão sujeitos a serem utilizados não apenas para legitimar teorias, mas também práticas políticas. Porém, a partir de uma compreensão de que eles são mitos, é possível retirá-los dos quadros teóricos restritos, facilitando sua apreensão por outros ângulos e desvendando seu caráter último de ideias que, portanto, são dinâmicas e estão em constante transformação.

A chamada ‘virada ideacional’, que ocorreu no final dos anos 1990 com o final da Guerra Fria, propiciou um processo de reorientação que se concentrou em torno de uma perspectiva teórica que apresentou possibilidades de explicação para uma análise mais robusta da política internacional. A iniciativa reconhecia a complexidade das dinâmicas globais e incorporou cultura, conceitos, valores e crenças, assim como instrumentos de poder.

A perspectiva interpretativa que foi introduzida no campo das Relações Internacionais (RI) pela abordagem construtivista instiga um entendimento da matéria influenciando a mente e a mente definindo a matéria. A interpretação da vida social ensejou um elemento-chave para a conciliação entre teoria e prática e o reconhecimento da importância dos fatores sócio-cognitivos ressaltou os significados que os atores atribuem às situações, o conhecimento compartilhado, as instituições, a autoridade e legitimidade, entre outros.

O entendimento geral de que “o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material” (ADLER, 1999, p. 205) resulta na prerrogativa dos entendimentos coletivos enquanto fundamentos para as instituições duradouras. A capacidade humana de

reflexão tem impacto no modo pelo qual os indivíduos e atores sociais fornecem sentido ao mundo e o enquadram cognitivamente a partir de suas experiências. As consequências desses entendimentos normativos e coletivos têm consequências para o mundo social e físico e, portanto, a compreensão da política internacional e de suas apreensões teóricas dependem em alguma medida da construção de uma síntese sócio-cognitiva formada nas dimensões material, subjetiva e intersubjetiva do mundo (ibid.).

As ideias na formação da instituição

As ideias podem ser entendidas como instrumentos de legitimação dos interesses das elites governantes, sem um papel causal na motivação de suas ações, conforme sugerem racionalistas. Para esta abordagem, as ideias e interesses são dados e sua variação é considerada inexplicada. (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993) Os críticos dessa visão, idealistas, afirmam que os interesses antecedem as ideias e, portanto, elas possuem papel central na resolução das anomalias reproduzidas pela visão materialista. Já para os reflexivistas, elas são fatores explicativos da ação humana, inerentes à interação entre os agentes; para tanto, importa como ocorre a formação dos interesses e identidades e como seus efeitos podem ser observados. Conforme aponta Adler (1999), as ideias têm características estruturais, isto é, constituem o conhecimento coletivo institucionalizado em práticas, sendo, assim, “o meio e o propulsor da ação social” (ibid., p. 210) e, simultaneamente, as práticas fundamentadas nesse conhecimento coletivo são levadas a cabo por atores que agem propositadamente com base em suas próprias crenças, ideias, julgamentos e interpretações.

O reconhecimento do significado das ideias não necessariamente indica um questionamento acerca da ação racional e autointeressada dos atores, mas auxiliam na explicação dos resultados políticos, relativos às políticas externas dos Estados. A causalidade das ideias na vida social permite a identificação das considerações morais (BALDWIN, 1993) que instruem o comportamento dos atores. Além das correntes identificadas com o racionalismo (realistas, liberais e suas reformulações) silenciarem essas questões, propiciam um debate regional, no sentido de favorecer visões ocidentais, o que evidencia ainda mais uma miopia no entendimento das relações internacionais. (SMITH, 1995)

A intensificação da dinâmica social, impulsionada pelos acontecimentos que marcaram o final dos anos 1990, demandou ajustes nos comportamentos dos países e contribuiu para o desenvolvimento de compreensões mais arrojadas das relações internacionais que passaram a se debruçar nas ideias por trás das estruturas materiais e no seu caráter adaptável, obedecendo as mudanças inerentes ao processo histórico. A realidade, quando entendida a partir das crenças

e comportamentos, reconhece a existência de estruturas que são produtos da ação e intenção dos atores. (VASQUEZ, 1995) O compartilhamento dessas ideias faz o mundo existir, uma vez que a imposição e institucionalização de regras e normas moldam a realidade.

Nesse sentido, a construção social não se restringe ao plano teórico: as concepções estabelecidas como senso comum, como as que trabalhamos aqui, se reconhecem enquanto consequências de uma autoridade, uma vez que as definições são atos da política de poder. (SMITH, 1996) As definições por oposições, como serão tratadas a seguir, são escolhas de poder, resultado da ação propositada dos Estados na consideração de suas ideias e interpretações. (ADLER, 1999)

Os opostos e as contradições inerentes

A influência do positivismo na teoria das Relações Internacionais informou os temas abordados pela disciplina, mas, muito além, consolidou pressupostos epistemológicos que tiveram grandes consequências ontológicas. (SMITH, 1996) As premissas da racionalidade e do egoísmo limitaram os fatos da realidade observável dentro dos parâmetros de determinada abordagem, prejudicando a conformidade dessas visões e da formulação de seus conceitos com a experiência intuitiva dinâmica. Essa lógica favoreceu a propagação de dicotomias e a compreensão da realidade a partir de opostos, em detrimento da diversidade de significados inerentes às instituições sociais.

O modelo racional clássico assentado numa lógica material suprime alternativas à compreensão da busca pelo poder e pela segurança, silenciando valores e sujeitando ações. É verdade que os atores podem escolher comportar-se nessa lógica, expressando suas percepções a partir de um quadro normativo restrito pela materialidade, que cala elementos culturais, mas isso é fruto de escolhas e, portanto, pressupõe-se a existência de opções e explicações alternativas.

As oposições criadas por uma lógica essencialmente material e empirista resulta em incoerências teóricas e práticas. No caso do tratamento das instituições, essas desarmonias incorrem em entendimentos parciais e políticas unidimensionais em um descompasso vicioso. As contradições engendradas no forjar de explicações incompletas são perniciosas não apenas do ponto de vista epistemológico, mas também no sentido da própria existência prática dos organismos.

A epistemologia interpretativa, possibilitada no campo das relações internacionais inicialmente por meio da abordagem construtivista, procura desfazer esse tipo de construção, dada, pré-definida independente de contextos, na tentativa de retirar os privilégios de determinados entendimentos e concepções no desenvolvimento da política internacional. Os discursos dominantes nas Relações Internacionais também informam silêncios, que ocultam identidades e discontinuidades (SMITH, 1995), os quais devem ser explorados, a fim de revelar interesses representados tanto na teoria como, em última instância, na instrução das práticas.

Pensar os desafios e padrões de novas formas requer não a criação de novas categorias conceituais, mas o repensar de formulações, fornecendo a elas valores e sentidos a partir da combinação de modelos teóricos e não a partir de exclusões. A predominância da escolha racional, por exemplo, definida em uma atitude de resistência ao idealismo wilsoniano (RUGGIE, 1998), necessita ser reformulada com a agregação desses elementos que antes eram rechaçados e entendidos como oposição.

No que se refere à ONU e, particularmente, ao CSNU, a sua lógica de funcionamento deve ser repensada a partir de um conjunto de valores pós-Guerra Fria, sem descartar os elementos do contexto de sua criação, mas utilizando-os de forma complementar. É imprescindível evitar oposições na interpretação do propósito da organização, ainda que alguns de seus membros utilizem de retóricas que dão a impressão de uma existência real de categorias opostas, pois a retórica é fruto de escolhas normativas e não necessariamente resultam de comportamentos que se pretendem em negação uns em relação aos outros.

Conclui-se, portanto, que existem três descompassos substantivos no âmago das Nações Unidas. O primeiro refere-se à uma defasagem temporal, revelada na desarmonia entre interpretações dos dois conceitos considerados aqui como pilares institucionais segundo a lógica da Guerra Fria e o ambiente internacional contemporâneo, de uma lógica de pós-verdades, que se consolida logo no início do século XXI. O segundo está relacionado ao quadro normativo da instituição, que privilegia a manutenção da paz e segurança e que difere dos apresentados pelos seus membros, mais voltados à consecução de seus interesses e sujeitos a vontades próprias e diversas. O terceiro diz respeito à própria tentativa subjacente, expressa na retórica dos membros, de opor as ideias pilares da organização, dando a impressão geral de que a busca pelo poder relativo não se coaduna com os esforços por uma ordem estável.

O presente trabalho parte desse entendimento de que a subsistência da organização ocorre na vivência cotidiana de uma linguagem de oposições praticada pelos membros, que favorecem acusações e enfraquecem consensos e que são reproduzidas institucionalmente e

propositadamente. Esse reconhecimento só pode ocorrer por meio de uma outra abordagem, interpretativa, que, ao invés de escolher entre uma ou outra visão de mundo expressa pelos membros, articula-as justamente para identificar as oposições e constatar sua importância na manutenção da instituição. Enquanto houver esse descompasso, levado adiante principalmente pelo CSNU, a função de toda a organização se mantém intacta, uma vez que as decisões tomadas são consequentemente parciais. A seguir, aprofundaremos esse ponto.

As percepções de poder – a interação das identidades e a comunicação

Nas palavras de Ted Hopf (1998, p. 171),

Meaningful behavior, or action, is possible only within an intersubjective social context. Actors develop their relations with, and understandings of, others through the media of norms and practices. In the absence of norms, exercises of power, or actions, would be devoid of meaning. Constitutive norms define an identity by specifying the actions that will cause others to recognize that identity and respond to it appropriately.

Esse contexto intersubjetivo do qual fala o autor é profundamente conectado com a existência das percepções cruzadas – não necessariamente mútuas – que os atores constroem uns em relação aos outros. Por se tratarem de Estados, as relações que ocorrem entre eles demandam uma atenção ainda maior no que diz respeito aos aspectos materiais, devido ao monopólio legítimo da força que possuem. Dessa forma, as imagens que cada Estado forja de si mesmo determina em grande parte o comportamento dos demais, assim como seu comportamento afeta as percepções dos outros em relação a ele.

No campo da segurança, as dificuldades de cooperação e aproximação entre os Estados são inúmeras e desafiam a eficiência dos mecanismos multilaterais, bem como a multiplicidade de definições acerca da ideia de segurança, que varia de acordo com vontades, interesses, capacidades materiais e fatores ideacionais. O poder, assim, é uma ideia que toma sentido justamente em uma realidade social, na qual se fazem presentes normas, as quais, por sua vez, constituem identidades, em um processo de mútua constituição.

De acordo com o Wendt (1995), as estruturas sociais são formadas por três elementos: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas. O primeiro diz respeito às compreensões e expectativas comuns, que inspiram confiança ou desconfiança nas relações. As ideias que os atores possuem sobre a natureza e as funções do dilema da segurança, por exemplo, ou acerca do equilíbrio de poder e da segurança coletiva são sociais, interpretadas por relações e, assim, inerentemente intersubjetivas. Por isso, a predefinição de conceitos, conforme a visão de outras abordagens teóricas, pode ser enganosa.

O segundo elemento identificado por Wendt é relativo ao valor e ao sentido adquiridos pelos recursos materiais. É a estrutura do conhecimento compartilhado que dá substância a esses recursos, uma vez que, por si sós, não explicam nada. Nesse sentido, a identificação de amigo ou inimigo, por exemplo, é fruto de conhecimento compartilhado e, a depender da percepção do ator que provém de suas relações e identificações com o outro, as capacidades materiais do ator podem significar ameaça ou não.

Por fim, uma terceira característica das estruturas sociais refere-se ao processo, ou seja, elas não existem no entendimento dos atores e nas suas capacidades materiais, mas existem na prática, em uma determinada conjuntura. Possuem, nesse sentido, um caráter real, objetivo.

Considerando esses três elementos, o poder e o interesse tomam sentido e podem ter seu efeito objetivo. Como esses processos de interação entre os atores produzem e reproduzem as estruturas sociais de poder, que ora podem ser conflitivas e ora cooperativas, será possível observá-los neste estudo do CSNU. Vale ressaltar que a natureza social das estruturas não garante que elas serão alteradas. Por vezes, as estruturas sociais constroem a ação a tal ponto que estratégias que visam mudanças não são possíveis de serem implementadas. As transformações apenas ocorrerão a depender de uma mudança no sistema de expectativas dos Estados, que podem se autorreforçar.

No caso do CSNU, a estrutura conformada pela intersubjetividade dos seus membros acerca dos significados que conferem às ideias fundamentais constrange a ação de membros da ONU que não participam do órgão, impedindo que ele seja alterado tanto em sua forma como na substância de seus trabalhos. As expectativas dos Estados membros do Conselho em termos de manutenção de poder e, portanto, da relevância da instituição se reforçam mutuamente, inclusive pelas discordâncias entre eles. Os significados intersubjetivos possuem atributos estruturais que não apenas limitam ou capacitam os Estados, como também definem a realidade dos mesmos.

Imagens da segurança internacional

Existem várias formas de se entender a segurança internacional. Três tipos de concepções principais para tanto são destacadas (BUZAN & HANSEN, 2012): as objetivas, as subjetivas e as discursivas. No sentido objetivo, a segurança “mede a ausência de ameaças a valores adquiridos; em um sentido subjetivo, a ausência do medo de que tais valores sejam atacados.” (WOLFERS, 1952, p. 485) Assim sendo, uma vez que as avaliações subjetivas

possuem um papel inevitável nos cálculos do Estado, não seria possível medir a segurança de forma objetiva.

Por uma concepção subjetiva, se enfatizam os aspectos históricos, normativos, das psicologias do medo e das percepções errôneas (*misperceptions*) e da dimensão relacional das ameaças. Dessa forma, as capacidades materiais militares são complementadas por fatores não materiais ou ideacionais, que, por sua vez, também tem impacto nos recursos disponíveis ao Estado. Tais elementos influem tanto quanto os materiais no desenvolvimento do dilema da segurança, quando os Estados percebem as intenções uns dos outros erroneamente: na medida em que cada Estado luta por estar defensivamente seguro, os demais o percebem como fator de ameaça. Esse processo intersubjetivo, portanto, tem valor central nas dinâmicas do equilíbrio de poder. O reconhecimento das percepções, nessa compreensão subjetiva da segurança, não significa a renúncia da definição objetiva da segurança, mas diferem-na com ‘filtro’ subjetivo. (BUZAN & HANSEN, 2012)

Já as abordagens discursivas ressaltam que as concepções objetivas e subjetivas são enganosas, já que a segurança seria um ato de fala e uma referência de uma condição de emergência que legitimaria o direito de utilização de quaisquer meios para barrar o avanço de uma ameaça. Nesse sentido, as ameaças teriam caráter objetivo a partir de sua aceitação por parte dos atores políticos relevantes e não por possuírem posição ameaçadora de forma inerente. Em suma, a segurança ensinaria uma prática autorreferencial e a construção discursiva das ameaças seria influenciada pela história de cada Estado, bem como por suas posições geopolíticas e das reações discursivas dos demais atores, domésticos ou internacionais (ibid.).

Essas concepções devem ser consideradas em conjunto para uma apreensão dos possíveis sentidos que a segurança pode assumir. A posição de meio termo favorece o entendimento da ação do Estado, pois, se assumido seu comportamento autointeressado, cada uma das concepções de segurança lhe pode ser útil, a depender da situação que se coloca. Essa atitude de não descartar uma concepção em detrimento de outra pode tornar o trabalho de análise mais complexo, mas não descarta a possibilidade de transformação das estruturas e políticas, reconhecendo o caráter dinâmico dos conceitos e das práticas.

Além das diferentes concepções que podem ser assumidas pela segurança, há que se considerar o movimento de ampliação do escopo da segurança, que incorre em uma multiplicidade de definições cujos sentidos vão sendo esvaziados. As reinterpretações do termo levaram a uma noção de que a segurança pode se aplicar a quase todas as coisas e a todos. As disputas sobre o conceito se relacionam não tanto ao seu sentido básico, mas a quais aspectos

da segurança se deseja ressaltar em determinado contexto. Essas redefinições conceituais colaboram à própria redefinição das agendas políticas dos Estados, que abraçam novos temas em uma visão de que eles se traduzem em novas oportunidades para a política de poder.

A expansão do entendimento da segurança passa pela consideração de questões de desenvolvimento. Dessa forma, essa construção conceitual se materializou no conceito de segurança humana, formulado em 1994, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Essa formulação combina agendas acadêmicas e políticas na ampliação da lógica da segurança que passa a considerar várias dimensões, ou seja, os interesses nacionais, a dissuasão nuclear e a defesa territorial passam a conviver, no conceito, com interesses universais, na conformação de um esforço coletivo de cooperação para erradicar a pobreza e o subdesenvolvimento. (PNUD, 1994)

A alteração no objeto de referência da segurança, dos Estados para as pessoas, resultou na ampliação dos tipos de ameaças e dos setores nos quais a mesma se aplicava. Isso gerou críticas que apontavam, a um lado, tanto para o esvaziamento do conceito, tendo em vista sua pretensão de abarcar tudo e, assim, tornar significados difusos e, a outro lado, ao entendimento de que talvez não fosse sensato incluir a segurança naquilo que era claramente uma agenda de direitos humanos. (BUZAN & HANSEN, 2012) Os Estados, então, incorporaram a retórica da segurança humana, mas não alteraram seu comportamento – alguns Estados, como Canadá, Noruega e Japão, adotaram o conceito e desenvolveram políticas e redes sobre ele, a partir de uma perspectiva progressista de segurança humana, que, cada qual a seu modo, também favorecem ambições e aspirações nacionais.

Para além da ampliação das possibilidades políticas dos Estados que incorporam a retórica da segurança humana, o conceito destaca ainda o valor da institucionalização das ideias, evidenciando que as mesmas não se prendem a critérios acadêmicos rígidos, mas passam a possuir sentido a partir do seu reconhecimento político, nas organizações internacionais e Estados. Isso revela o caráter social das ideias e a sua capacidade de assimilar e promover mudanças.

As organizações internacionais, particularmente a ONU, são substancialmente afetadas por essas reinterpretações em suas ações práticas. Simultaneamente, elas também ajudam a promover novos sentidos. A ideia de segurança coletiva, conforme as provisões da Carta, sofreu processo de mudança cognitiva quando, em 1994, a noção de segurança humana foi lançada pelo PNUD. Essa confusão de definições resulta em falta de efetividade em campo nas

operações de paz, por exemplo, ao mesmo tempo que exige dos membros um comprometimento institucional mais abrangente e, na prática, menos qualitativo.

Conforme apontou Kolodziej (2005, p. 2),

If a broad and inclusive understanding of security is taken as the starting point, coterminous with whatever is in the mind of the observer, then it would be tantamount to say that almost every human value and interest, if perceived by the affected party to be threatened, is a security issue. We may be including so much in our definition of security that we have posed the problem in ways that impede or preclude our quest for knowledge about this vitally important human concern. Conversely, if a narrower concept of security were adopted, identified solely with force and coercive threats, we may be excluding actors and factors bearing crucially on security.

A urgência por um certo equilíbrio conceitual é premente, complexa e ideal, uma vez que as interpretações derivam de interesses dos mais diversos. A ação comunicativa que expressa o sentido da segurança e das ideias relativas a ela é restritiva, excludente, privilegiando os Estados membros do CSNU. As explicações plausíveis para o sentido de segurança e as ideias a ela relativas são formuladas a partir de um discurso de repetições reforçado pelos comportamentos dos atores. A fim de que haja mudança estrutural, intersubjetiva, profunda, seria necessária uma mudança na própria concepção dos Estados, algo contraditório à própria existência da ONU. Conforme indica Walker,

To think creatively about security now (...) involve, first, a certain skepticism about the claim that the modern state and states system offer the only plausible way of responding to questions about the political; second, a clear awareness of the essentially normative, indeed radically idealist character claims about national security; and third, a sense that if things are indeed changing, they are unlikely to be doing so in ways that are foretold in the normative visions of the modern state. (WALKER, 1997, p.62)

PARTE III - OS COMPORTAMENTOS

*It is better for people to be like the beasts . . .
they should be more intuitive;
they should not be too conscious of what they are doing
while they are doing it.*

(Albert Einstein)

No intento de compreender a lógica do CSNU por meio das percepções dos atores acerca da lógica de operação do órgão e a miríade de entendimentos relativos à própria ideia de segurança que pretendem garantir internacionalmente, faz-se necessário abordar a atuação dos membros na prática. Nesse sentido, os seus posicionamentos com respeito às questões da agenda e seus respectivos papéis no Conselho fornecem à organização uma complexa dinâmica, por vezes encoberta sob o signo da “segurança coletiva”. Essa abordagem nos permite focar no conteúdo complexo de um formato institucional bem lapidado pelos valores liberais e também realistas que marcaram o processo de formação das Nações Unidas.

Examinaremos, nesta seção, a variação das percepções dos membros a partir da análise de elementos da política externa de casa um e destes no diálogo interestatal no CSNU. Para tanto, selecionamos três principais membros, que contemplam os principais grupos de influência do CSNU e focaremos na trajetória de cada um deles a partir do final dos anos 1990, ressaltando o comportamento de cada um com referência a dois casos principais que explicaremos adiante. Reino Unido e Rússia foram escolhidos dentre os cinco membros permanentes (P5) e ambos divergem em termos de visão e atuação no órgão. Observa-se no histórico das decisões do órgão que, enquanto o Reino Unido tradicionalmente se alinha às posições dos Estados Unidos e da França – juntos formando o P3 –, a Rússia comumente se opõe a estes, não raro contando com a China em seu favor. Por fim, enquanto representante significativo do grupo dos membros não permanentes, o Brasil, país com dez participações como membro eletivo do CSNU, interessado na reforma do órgão, engajado nas tarefas relativas às operações de paz e não tradicionalmente vinculado a apenas um dos dois grupos de países permanentes citados.

As posições dos três membros serão analisadas individualmente em pelo menos duas questões de extrema relevância presentes na agenda do órgão no período de 1999 a 2016: a questão da Síria e a missão de paz no Sudão do Sul. A atenção à prática discursiva dos membros com relação a cada uma das questões será fundamental para investigar quais os critérios foram

utilizados para valorar o entendimento de cada um e, assim, revelar as diferentes semelhanças e as diferenças semelhantes que a ideia de segurança coletiva no âmago do CSNU oculta.

Para cada um dos membros selecionados, serão confrontadas a retórica de política externa para o CSNU com o repertório de documentos do órgão (resoluções e declarações presidenciais, predominantemente) que revelam a atuação dos países em cada um dos dois casos. Portanto, a realização da análise de discurso, nesse sentido, será diferente da usualmente realizada. A ideia não é identificar palavras que constantemente aparecem nos discursos ou que podem ser relacionadas com uma ou outra percepção, mas identificar as posições dos países com (I) os elementos de sua própria cultura política e (II) suas percepções declaradas acerca da segurança, dentro do (III) contexto histórico da estratégia de atuação na ONU e (IV) em seus princípios de política externa, balizados pelas duas ideias centrais a este estudo.⁷⁰ Esses elementos discursivos, ainda que analisados a partir dos enunciados das políticas externas, poderão apontar identidades e contradições, ambos importantes para a compreensão dos comportamentos e a constituição ideacional do CSNU.

No caso do Reino Unido, um dos membros fundadores das Nações Unidas, em 1945, tem tradição no CSNU como *penholder*, isto é, aquele que geralmente escreve os projetos de resolução, o que lhe fornece posição privilegiada nas negociações. Seu posicionamento é geralmente alinhado com o dos Estados Unidos e da França, e os três foram comandantes da ofensiva militar contra o governo líbio, em 2011, entendendo a ação como meio necessário para garantir a proteção dos civis naquele país, tema que lhe é caro nos debates do CSNU⁷¹. No caso da Síria, o Reino Unido não tem tido tanto protagonismo, muito em função da ação na Líbia ter sido entendida por outros países como uma interpretação deliberada do mandato da ONU. Nos últimos anos, é possível verificar uma estratégia em prol da retomada de um papel mais global, não se restringindo a um protagonismo regional – o que fica mais evidente com a sua recente saída da União Européia (*Brexit*) –, levando-o a considerar ações, tais como o aumento de sua contribuição de tropas às operações de paz da ONU, como a UNMISS (Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul) e o incremento de seu papel na organização.

⁷⁰ Esses critérios de avaliação para entender cada um dos membros foram selecionados a partir da consideração dos objetivos do trabalho e dos principais elementos relevantes a uma análise realizada por uma abordagem interpretativa. Isso não significa que outros elementos, como a dimensão econômica dos países em questão, não sejam importantes, eles apenas não foram considerados imprescindíveis para os fins deste trabalho. Os elementos da autopercepção da segurança internacional e da cultura, bem como o contexto histórico da política externa e as estratégias de atuação no CSNU desde o final da Guerra Fria são entendidas como essenciais para esse tipo de análise. Para tanto, serão utilizadas fontes documentais acerca das estratégias de segurança e defesa dos países, documentos produzidos pelos respectivos corpos diplomáticos, relatos e declarações dos mesmos no CSNU.

⁷¹ Vale ressaltar que este posicionamento não é entendido pela autora como benevolente nem desprovido de interesses particulares dos britânicos.

A Rússia, por outro lado, não é um país que toma tanto a iniciativa de propor projetos de resolução, mas tem atuação bastante pragmática no sentido de interpretação objetiva e restrita da Carta das Nações Unidas. O país não tem receio de utilizar de seu poder de veto para se opor ao P3, especialmente em questões como a da Síria, na qual tem mostrado grande envolvimento, em defesa das forças do regime de Bashar al-Assad. Não é grande contribuinte de tropas nas operações de paz, mas vê com resistência determinados mandatos que envolvem funções mais abrangentes. Sua atuação, portanto, é bastante criticada pelos P3, por vezes, que entendem o posicionamento do país como cínico.

O Brasil, por sua vez, é um dos países que mais vezes foi eleito para um assento rotativo no CSNU) e demonstra grande interesse nos temas relativos às operações de paz, cujo exemplo maior é o comando militar da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti). A última passagem do país pelo Conselho foi em 2011, ocasião na qual promoveu debate que relacionava segurança e desenvolvimento, bem como o conceito de “responsabilidade ao proteger”. Se posicionou com os demais BRICS contrariamente ao primeiro projeto de resolução com respeito à situação na Síria (embalados pela intervenção dos P3 na Líbia, meses antes), que considerava a imposição de sanções ao país, enfatizando o princípio de não intervenção e o respeito à soberania e integridade territorial do país.

Os casos selecionados são emblemáticos do trabalho do CSNU e tem tomado centralidade na agenda do órgão, uma vez que ainda estão em curso e representam os desafios de adaptação que as Nações Unidas enfrentam no contexto volátil das mais variadas partes do mundo. As duas regiões mais tratadas pelas resoluções do órgão são a África e o Oriente Médio, aqui representados por Sudão do Sul e Síria, respectivamente. Tais temas serão trabalhados, majoritariamente, a partir das resoluções e dos respectivos discursos realizados pelos três países do estudo, a fim de decodificar os limites e deslimites das noções de equilíbrio de poder e segurança coletiva, trabalhando em que medida cada um dos casos se relaciona com uma ideia e/ou outra.

A questão da Síria na agenda de discussões do CSNU exemplifica com mais força a ideia de equilíbrio de poder, com as posições incisivas e calculadas de cada um dos membros em busca de sua parcela de interesses. O caso do Sudão do Sul, que abarca a aprovação de uma missão de paz antes mesmo da admissão do novo país, criado e reconhecido pelas Nações Unidas em 2011, reflete a ideia típica da segurança coletiva. Ambos os casos carregam em seu bojo o elemento da proteção de civis, que combina as noções equilíbrio de poder e segurança

coletiva de tal forma articulados a construir um novo ideal, de um equilíbrio necessário à manutenção do próprio papel do CSNU.

Esses casos serão eficientes ao estudo na medida em que proporcionam uma análise da realidade pela perspectiva de três membros bastante heterogêneos em suas visões de mundo, mas que se identificam uns com os outros a partir das percepções que possuem a respeito do poder que o CSNU lhes é capaz de conceder. Outros casos poderiam ter sido escolhidos, mas estes dois são identificados como temas caros a cada um dos países, com pronunciamentos enfáticos de suas posições. Assim, identifica-se, por exemplo, que a questão da Síria interessou especialmente à Rússia, que teve protagonismo nas discussões, vetando diversas propostas de resolução submetidas ao órgão. A questão da operação de paz do Sudão do Sul é um tema prezado ao Brasil, que, aproximadamente na mesma época, tentou emplacar a iniciativa de uma responsabilidade ao proteger, buscando um protagonismo maior do que diz respeito ao tema, além de ser contribuinte de tropas para a operação. O Reino Unido, em ambos os casos, tem focado seu comportamento no sentido de promover um foco no aspecto humanitário, da proteção de civis, tanto nos debates sobre a Síria – ao longo dos quais tem sido autor de uma série de documentos com esse viés –, como no tema da UNMISS – para a qual recentemente aumentou sua contribuição de tropas.

Enquanto processo, o CSNU tem um impacto significativo nos seus Estados membros e, mesmo com suas alterações ao longo dos anos, as identidades, os interesses e os comportamentos dos atores nele presentes se transformaram. Se considerarmos que os entendimentos dos países membros do órgão a respeito de seu funcionamento são diversos, tomando a própria noção de “segurança” como contextual – isto é, segurança entendida como praticamente um não conceito, visto que as possibilidades de definições são incontáveis e o consenso acerca de um único conceito é quase impossível –, então poderemos identificar qual o padrão de funcionamento do Conselho de forma mais evidente (ainda que não menos complexa), esclarecendo como o órgão caracteriza e materializa a ideia de segurança coletiva e como seus membros, a partir de uma lógica nacional voltada à maximização do poder (quer de forma progressiva, quer de forma a acomodar e adequar posições, engajando-se na dinâmica do equilíbrio de poder), são levados a atuar na lógica de uma relativa reciprocidade.

Portanto, as percepções de segurança veiculadas pelos países membros do Conselho – esclarecendo aqui que não há a intenção de definir um conceito único de segurança por país estudado, apenas identificar os traços de entendimento de cada um, conforme os refletem nos comportamentos respectivos observados em suas atuações no órgão – nos informam a respeito

das percepções dos mesmos acerca da filosofia de funcionamento do CSNU, que está em questão. Entendendo que, para a manutenção de um relativo equilíbrio estrutural do órgão, aponta-se também a existência de uma manutenção de harmonização das percepções dos seus membros, que visa à sobrevivência da organização, mas é, simultaneamente, causa de seu enfraquecimento em termos de funcionalidade.

CAPÍTULO 4 - OS CASOS

A agenda do CSNU é por si mesma um espaço de confrontos velados, conforme abordamos no Capítulo 1. Cada questão a ser incorporada é fruto de negociações intensas entre os membros sobre a forma como fazê-lo, uma vez que a mesma atrai a atenção dos demais Estados e também condiciona os trabalhos dos demais órgãos das Nações Unidas.

Desde a criação do órgão, os temas que predominam no programa de trabalho do CSNU dizem respeito às situações de conflito na África e no Oriente Médio. No entanto, enquanto as situações de conflito no continente africano são tratadas, predominantemente, uma a uma, em tópicos chamados *country specific*, ou de países específicos, o mesmo não ocorre com os temas relativos à segunda região. Isto é, as diferentes situações no Líbano, Iêmen, Irã, Síria, entre outras, são tratadas todas sob o tópico “The situation in the Middle East”. Essa diferença de tratamento das questões, que se reflete na agenda de trabalho, decorre das disputas políticas inerentes ao órgão.

De acordo com dados da Divisão de Assuntos do Conselho de Segurança (*Security Council Affairs Division*), do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas, nos últimos cinco anos (ver gráficos a seguir) as duas regiões são tratadas na ampla maioria das reuniões do CSNU. Em 2011, os temas relativos à África contabilizaram 68% (120, em números absolutos) das reuniões⁷², seguidos pelos do Oriente Médio, com 15% (27). Ou seja, ambas as regiões representaram 83% das reuniões do CSNU. No ano de 2012, as estatísticas permaneceram constantes, embora o número de reuniões tenha diminuído para 90 e 41, respectivamente. Em 2013, foram conduzidas 91 reuniões com respeito à África, representando 66%, e 29 ao Oriente Médio, com 21%, totalizando 87% dos trabalhos do CSNU. No ano seguinte, 2014, a África representou 54,7% das situações tratadas no órgão, ou seja, 99 reuniões, e o Oriente Médio, 23,8%, ou 43 no total. Por fim, em 2015, houve 90 reuniões acerca de temas relativos à África (53,9%) e 51 relativas ao Oriente Médio (30,5%), ambas totalizando 84,4% das reuniões do Conselho.

⁷² A quantidade de reuniões representada nos gráficos diz respeito ao total de reuniões acerca de temas relativos a situações específicas de países e regionais. Além destas, há ainda as questões temáticas e de temas transversais, que correspondem a cerca de 1/3 dos trabalhos do CSNU, mas são contabilizadas de forma separada pelo Secretariado. Ver: <<http://www.un.org/en/sc/documents/highlights.shtml>>.

Gráfico 1- Reuniões em 2011 acerca de situações regionais e de países específicos

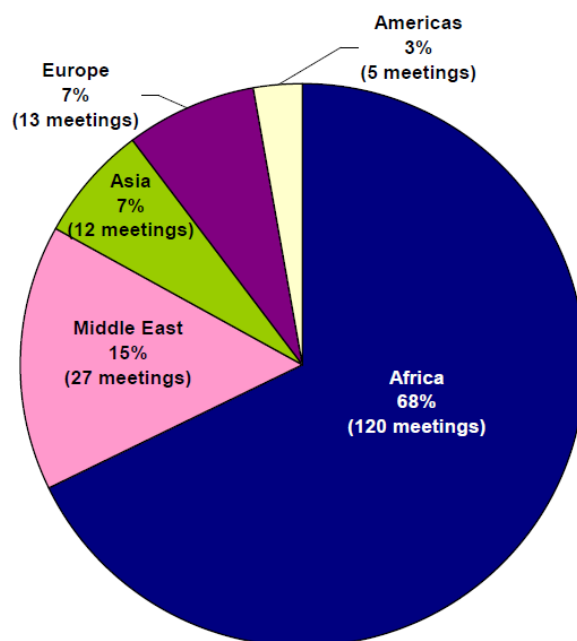


Gráfico 2 - Reuniões em 2012 acerca de situações regionais e de países específicos

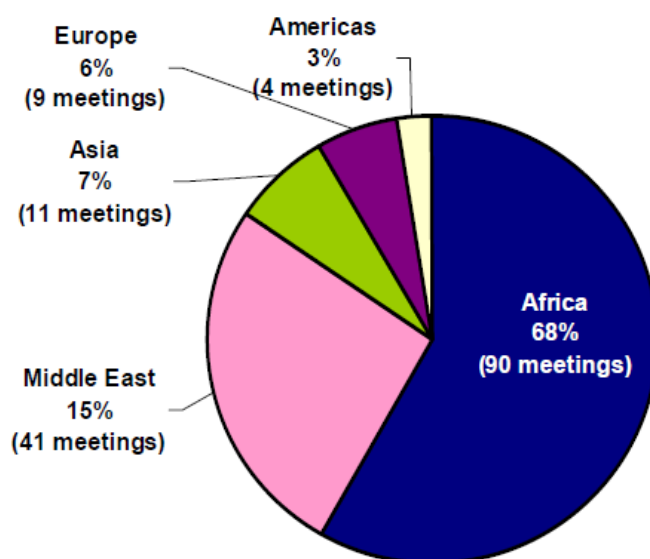


Gráfico 3 - Reuniões em 2013 acerca de situações regionais e de países específicos

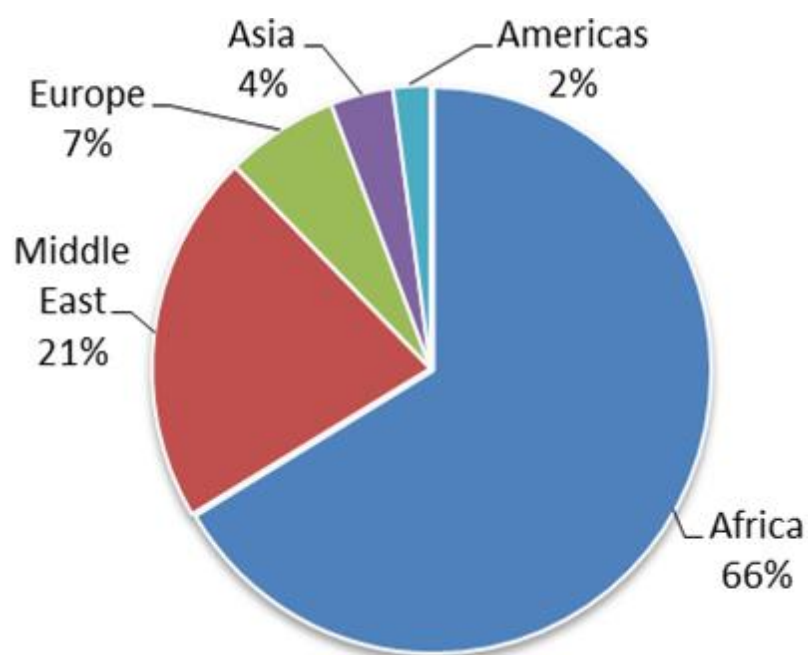


Gráfico 4 - Reuniões em 2014 acerca de situações regionais e de países específicos

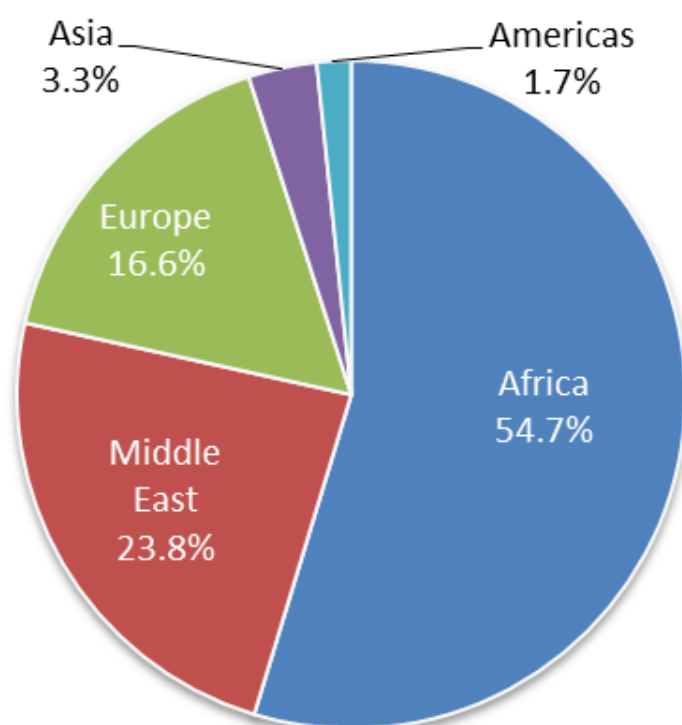
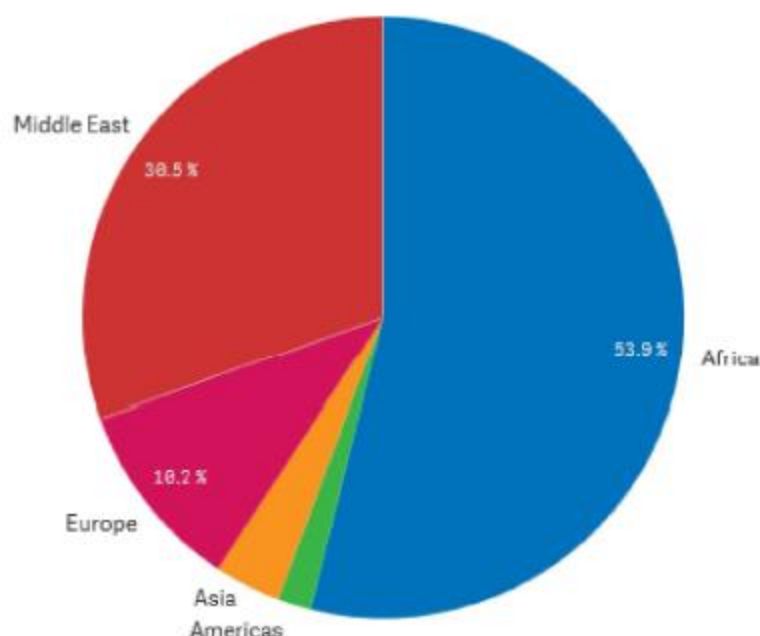


Gráfico 5 - Reuniões em 2015 acerca de situações regionais e de países específicos



A alta representação de temas relativos à África nas reuniões ocorridas em 2011 se deu devido à eclosão dos conflitos na Líbia e à situação no Sudão, cuja região sul se tornou independente neste ano.⁷³ Em 2012, a intensificação da situação na Síria fez com que a quantidade de reuniões relativas ao Oriente Médio aumentasse em quase 50% e a tendência de maior representação de temas desta última região na agenda do CSNU permaneceu, conforme também a situação no Iêmen.⁷⁴ Na verdade, o tópico “The situation in the Middle East” foi o que teve maior número absoluto de reuniões e decisões (resoluções e declarações presidenciais), seguido pelo item “Sudão”. No ano de 2013, o assunto Sudão/Sudão do Sul foi o que recebeu maior atenção, representando 18% das reuniões referentes a situações de países específicos no continente africano, seguido pela situação no Oriente Médio.⁷⁵ Em 2014, o número de reuniões de ambos os tópicos foi o mesmo, contabilizando 21 reuniões para cada (Sudão/Sudão do Sul

⁷³ Highlights of the Security Council Practice 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2011.pdf>. Acesso em: 06/04/2016.

⁷⁴ Highlights of the Security Council Practice 2012. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2012.pdf>. Acesso em: 06/04/2016.

⁷⁵ Highlights of the Security Council Practice 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2013.pdf>. Acesso em: 06/04/2016.

e A Situação no Oriente Médio).⁷⁶ Já em 2015, os dados do Secretariado apontam para 46 reuniões sob o último tópico mencionado e 31 para a questão do Sudão/Sudão do Sul.⁷⁷

Os casos selecionados para o presente estudo expressam essas características da agenda do CSNU de maior representatividade. São situações de conflito em andamento, com raízes históricas profundas, cujas possíveis soluções estão longe de serem alcançadas, mas que, por este motivo, são exemplos da necessidade de dinamismo da organização, um processo de coordenação que vem sendo intensificado no século XXI, em que os diversos aspectos dos conflitos se apresentam interconectados e, assim, demandam respostas institucionais abrangentes e holísticas, o que explicita a urgência de reformas substanciais nas Nações Unidas.

Por um lado, a questão da Síria, altamente politizada, com claras cisões entre P3, Rússia e China, um assunto que tem sido, por esta razão, tratado na agenda sob o item “The situation in the Middle East”, o que também favorece o acobertamento da falta de consenso e da inação do CSNU a respeito do conflito. O tema é conduzido no sistema ONU pelo Departamento de Assuntos Políticos (em inglês, *United Nations Department of Political Affairs*, DPA ou UNDPA), braço do Secretariado que possui fortes vínculos com o CSNU e tem auxiliado no tratamento deste tópico junto aos países membros.

Por outro lado, a Missão de Paz das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), atualmente a terceira maior operação de manutenção da paz da ONU⁷⁸, tem se tornado uma das mais desafiadoras para a organização, uma vez que a situação de conflito tem piorado e as autoridades do país não apoiam a operação. Ou seja, não existe paz para ser mantida, mas um conflito a ser gerenciado, uma vez que a situação beira a possibilidade de genocídio. Esta operação também não foi desmembrada enquanto tópico específico do CSNU: nota-se que as decisões acerca dessa operação são tratadas sob o tópico “Sudão”, o que, a exemplo do que ocorre com a Síria, dificulta a identificação das decisões. A UNMISS se encontra sob incumbência do Departamento de Operações de Paz (*Department for Peacekeeping Operations*, DPKO), também fortemente vinculado ao CSNU e que enfrenta atualmente o desafio de incluir nos mandatos a questão da proteção de civis.

⁷⁶ Highlights of the Security Council Practice 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2014.pdf>>. Acesso em: 06/04/2016.

⁷⁷ Highlights of the Security Council Practice 2015. Disponível em: <<https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights/index.html>>. Acesso em: 06/04/2016.

⁷⁸ As Nações Unidas, em 2017, lideram quinze operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) ao redor do mundo e a UNMISS, iniciada em julho de 2011, é, no ano de 2017, a terceira maior em contingente. De acordo com dados oficiais da Organização, com contingente totalizando 14.373, destes, 12.239 são tropas militares, 1.590 são policiais, 371 compõem o *staff* da missão e 173 são especialistas. Dados disponíveis em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 15/09/2017.

A fim de trabalhar com mais clareza a posição de cada um dos países com respeito aos temas da agenda que selecionamos, apresentaremos, antes, um breve histórico dos mesmos, situando os debates em linhas gerais para, depois, abordar os casos a partir da perspectiva de cada um dos três membros do CSNU.

A questão da Síria

A partir do final de 2010, países no Oriente Médio e no norte da África vivenciaram intensos protestos e manifestações civis que questionavam os governos autoritários e as medidas de repressão e censura por parte de seus Estados. A chamada Primavera Árabe, iniciada na Tunísia, e que aos poucos se espalhou por países como Argélia, Jordânia, Egito e Iêmen, entre outros países da região, teve desdobramentos catastróficos em determinados países, como nos casos da Líbia e da Síria. Nestes, as respostas dos respectivos governos aos protestos foram duras e coercitivas, engendrando intensas revoltas sociais e culminando em guerras civis de grandes proporções e tragédias humanitárias.

A instabilidade regional causada pela violência extremada das manifestações e da repressão dos Estados gerou volatilidade e explicitou as implicações geopolíticas dos conflitos, atraindo a atenção da comunidade internacional e, em particular, do CSNU. Dessa forma, a agenda do órgão a partir do ano de 2011 passou a ser tomada por tópicos relativos às situações, predominantemente, na Líbia, no Iêmen e na Síria. Estes três casos ainda são matéria de discussão no órgão e os conflitos ainda persistem, cinco anos após seu início.

No caso da Líbia, o regime autoritário (iniciado em 1969 após um golpe militar) sob o comando de Muammar al-Qaddafi contratou mercenários para reprimir as manifestações da população que começaram em fevereiro de 2011 na cidade de Benghazi e se espalharam rapidamente pelo país. Apesar dos esforços da Liga Árabe e das Nações Unidas, que condenaram fortemente os ataques e pediram o fim do uso da força contra os civis, a violência aumentou, com casos de execuções, estupro, tortura e desaparecimentos sendo relatados pelo Alto Comissariado dos Direitos Humanos. Em março, o CSNU aprovou a resolução 1973 (2011), que autorizou o uso de todas as medidas necessárias para proteger os civis na Líbia e fazer cumprir o embargo de armas. Também impôs uma zona de exclusão aérea e fortaleceu o regime de sanções contra o país.

O cessar-fogo solicitado não foi cumprido pelo regime líbio e, a partir de então, forças aéreas e navais da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) sob o comando de França, Reino Unido e Estados Unidos passaram a lançar ataques aos alvos militares para forçar

o governo líbio a cumprir com as exigências do CSNU. Esse ato foi entendido pelos demais membros permanentes do órgão, Rússia e China, assim como pelo Brasil, Índia e África do Sul, que naquele ano também eram membros eletivos do Conselho, como uma interpretação arbitrária da resolução 1973 por parte dos P3. Em junho, o Tribunal Penal Internacional condenou Qaddafi, seu filho e seu chefe de inteligência por crimes de guerra e crimes contra a humanidade.

Os manifestantes, agora organizados em um Conselho Nacional de Transição (CNT), contando com a intervenção militar da OTAN, tomaram a região central da Líbia após violentos combates. Chegaram, então, à capital Trípoli, da qual fugiram Qaddafi, seus parentes e membros do governo. Em setembro do mesmo ano, o CSNU aprovou a resolução 2009 (2011), que estabeleceu a operação de paz UNSMIL na Líbia. No mês seguinte, o CNT capturou Qaddafi, que foi morto em seguida, gerando revolta de seus seguidores. A resolução 2016 (2011), aprovada em outubro, revogou as provisões da resolução 1973, que autorizava o uso da força para proteger civis e garantir a zona de exclusão aérea, efetivamente colocando fim à autorização para a operação militar comandada pela OTAN no país.

O impacto da crise líbia afetou países vizinhos como Mali, Níger, Chade e Mauritânia com intenso fluxo de refugiados e do tráfico de armas. Em 2016, cinco anos após a deposição do governo de Qaddafi, o país permanece em uma situação caótica, com guerra civil ainda em curso, a influência de grupos terroristas como o Estado Islâmico, o aumento do contrabando, o cenário econômico e a infraestrutura ainda destruídos, além de crise social e política e constante violência. Essa conjuntura faz a comunidade internacional questionar a intervenção militar e a confirmar a noção de que as disposições da resolução 1973 foram excedidas pelos P3. Além disso, o caso líbio, que se desenrolou ao longo de 2011, serviu de termômetro para a Síria, cuja situação se tornaria catastrófica ao final do ano e, em 2012, de fato entraria para a agenda do CSNU para ali permanecer até 2017; muito da inação do órgão com respeito à situação síria se deu por conta da experiência na Líbia.

Inspirados no ocorrido em outros países da região, os protestos contra o regime na Síria se iniciaram em 26 de janeiro de 2011 e, em março, com o aumento das manifestações, as forças do governo passaram a responder com violência policial e forte repressão. No entanto, com a intensificação do conflito e o domínio das cidades pelos opositores do regime, o presidente Bashar al-Assad ordenou envio de tropas, bombardeios aéreos e ataques com mísseis às cidades sob domínio da oposição. Nesse contexto, o exército sírio sofreu deserções, iniciando-se um confronto entre soldados e desertores. Estes últimos, unindo-se à população civil oponente ao

regime, formaram o Exército Livre da Síria (ELS), que criou unidades de combate e assumiu controle de grandes partes do território sírio, por meio de diversas batalhas contra o exército do governo pelo controle das províncias.

Desde 1971, a família Assad governa a Síria. O regime foi instaurado e aprofundou as divisões sectárias no país, uma vez que a minoria alauíta passou a governar com o apoio de outras minorias, inclusive cristãs, dominando a maioria sunita. Em uma região marcada por disputas territoriais, diversidade étnica e religiosa, a Síria é um dos principais países árabes, com sólidas instituições. O passado colonial da Síria (sob domínio francês de 1920 a 1946) contribuiu para uma alta sensibilidade acerca de sua soberania, o que dificulta o papel dos mediadores internacionais. O país possui relações de longa data com a Rússia e com o Irã e teve influência no Líbano, país que ocupou de 1976 a 2005, aumentando o peso da Síria no conflito Israel-Palestina, além das disputas territoriais com Israel pelas Colinas de Golan.

As forças de oposição (de maioria sunita) ao regime alauíta formaram o Conselho Nacional Sírio, unindo as tendências políticas contrárias ao regime de Bashar al-Assad, cujo partido permanece no poder desde 1963. Contudo, o Conselho se localizava fora do território sírio, o que levou a Rússia, por exemplo, a reconhecer o governo sírio no exílio como uma estrutura de confrontação.⁷⁹ Enquanto isso, em meados de julho de 2011, manifestantes partidários do governo de Assad atacaram as embaixadas dos Estados Unidos e da França, na capital, Damasco.⁸⁰ O fato instigou tais países rejeitarem a ideia de uma permanência de Bashar al-Assad no poder em um processo de transição para a democracia, se afastando cada vez mais do posicionamento russo, de apoio à permanência do presidente sírio em um potencial processo de transição.

Inicialmente, a Liga Árabe tentara lidar com o conflito e a mediação da ONU ocorreria em um segundo momento, a partir do início de 2012, com um apelo por uma transição política liderada pelos sírios por um sistema político democrático e pluralista. Em novembro de 2011, a Liga Árabe decidiu pela suspensão da Síria e alertou para a possibilidade de sanções ao país caso as forças de segurança do governo não cessassem com a violência contra os manifestantes civis. A situação se intensificou em meados de 2013, quando combatentes curdos entraram na guerra e o Estado Islâmico (EI), se aproveitando do caos da guerra civil, passou a reivindicar territórios na Síria, passando a atacar qualquer uma das facções envolvidas no conflito. Em 2014, quando militantes do EI proclamaram um califado na região, dando início a uma rápida

⁷⁹ Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/mundo/russia-considera-governo-sirio-no-exilio-como-estrutura-de-confrontacao_n585357>. Acesso em: 11/09/2016.

⁸⁰ Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2011/sc10321.doc.htm>>. Acesso em: 11/09/2016.

expansão militar, os Estados Unidos formaram uma coalizão internacional para iniciar uma intervenção armada contra os extremistas, buscando impedir o avanço do EI, considerado uma "ameaça global sem precedentes contra a paz e a segurança internacionais", de acordo com a resolução 2249 (2015) do CSNU.

A intervenção dos países ocidentais, por um lado, e a da Rússia, esta atuando em apoio ao governo de Assad e tendo também sofrido ataques às suas representações diplomáticas em Damasco em 2013 e 2014, complicou ainda mais a situação na Síria e a própria relação dos P3 e Rússia no CSNU, que é acusado de se calar diante de uma catástrofe humanitária que se desenrola por tantos anos. O caos generalizado é representado atualmente por Aleppo, a maior cidade síria e antigo polo econômico do país. A destruição causada pelos confrontos entre governo sírio com apoio russo, que controla a zona oeste, e a oposição, confinada na zona leste da cidade e cercada pelo exército sírio, se tornou símbolo da guerra no país.⁸¹

O conflito sírio já fez mais de 300 mil vítimas, de acordo com dados de organizações de direitos humanos, sendo mais da metade civis. Mais de 130 mil pessoas teriam sido capturadas pelas forças do governo e o número de refugiados sírios passa dos 4 milhões. Crimes de guerra e crimes contra a humanidade têm sido perpetrados por ambas as partes do conflito. No início das manifestações, as milícias aliadas ao governo do presidente Assad, bem como o exército sírio, foram acusadas de cometerem assassinatos e abusos em massa. Porém, no decorrer das hostilidades, as forças opositoras também passaram a ser acusadas por crimes de guerra. Além disso, o acesso ao auxílio humanitário é restrito e existe ameaça de crise alimentar. As tréguas decretadas até agora não surtiram o efeito, uma vez que os feridos na guerra não puderam ser retirados e as negociações permanecem travadas. Existem ainda acusações de uso de armas químicas por parte das forças que apoiam Assad e do grupo terrorista EI.

No âmbito do CSNU, o primeiro debate público (S/PV.6524) sobre a situação na Síria foi promovido em abril de 2011 enquanto, no dia 29 do mesmo mês, o Conselho de Direitos Humanos adotou resolução A/HRC/RES/S-16/1 demandando a instalação de uma missão investigativa para o país. O Secretário-Geral das Nações Unidas, então, pediu o fim da violência e das prisões em massa, bem como uma investigação independente para apurar a responsabilidade das mortes. Solicitou ainda que uma equipe da ONU pudesse entrar na Síria para lidar com a situação humanitária. No debate aberto promovido pelo CSNU sobre proteção de civis, em maio, a situação da Síria foi levantada por diversos países (S/PV.6531). No entanto,

⁸¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/10/confrontos-retornam-a-cidade-siria-de-aleppo-apos-tregua-inutil.html>>. Acesso em: 10/09/2016.

apenas em junho de 2011, cinco meses após o início da violência no país, os membros do Conselho passaram a discutir projeto de resolução sobre a situação na Síria. O projeto era assinado pelo Reino Unido, França, Alemanha e Portugal, mas não foi à votação, visto que alguns membros não aprovaram a linguagem que poderia abrir precedente a uma ação mais dura do órgão. Outros países, dentre os quais o Brasil, levantaram ainda o ponto de que o CSNU não deveria afirmar como um país deveria conduzir uma reforma política.

Apenas em agosto, após novo debate sobre a situação no Oriente Médio, o Conselho publicou a primeira declaração presidencial (S/PRST/2011/16) tratando da deterioração da situação síria.⁸² O Reino Unido propôs um novo projeto de resolução que recomendava a imposição de sanções à Síria, porém, o documento nunca foi à votação. O primeiro projeto de resolução a ser votado foi o S/2011/612, patrocinado por França, Alemanha, Portugal e Reino Unido, em 4 de outubro. O documento condenava a repressão sobre os manifestantes e deixava evidente a intenção do CSNU em considerar medidas mais incisivas caso o governo sírio não implementasse as provisões da resolução. Entretanto, mesmo com diversas rodadas de negociação que alteraram o texto, o projeto foi vetado por Rússia e China, enquanto Brasil, Índia, Líbano e África do Sul se abstiveram.

No final do ano, havia o risco iminente da guerra civil no país e a ocorrência de novos ataques à embaixadas e consulados em Damasco. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos já alertava os membros do CSNU para crimes contra a humanidade que teriam sido cometidos pelas forças do governo sírio. Ainda assim, nenhuma resolução sobre o tópico foi discutida, apesar de a Rússia, em fins de dezembro ter proposto um projeto que sequer foi submetido à votação. No balanço dos trabalhos do Conselho neste primeiro ano de crise na Síria, apenas uma declaração presidencial foi publicada e um projeto de resolução foi vetado. O ano de 2012 se iniciou com um ataque terrorista em Damasco que matou 26 pessoas e deixou dezenas de feridos. No entanto, não houve identificação dos responsáveis pelo ato.⁸³ À condenação do ataque pelo CSNU seguiu-se na discussão de novo projeto de resolução, que refletia o apoio do órgão ao plano da Liga Árabe de facilitar a transição política na Síria. O documento S/2012/77 foi preparado pelos países europeus membros do Conselho, os Estados Unidos e diversos países árabes e foi apresentado pelo Marrocos. Todavia, o projeto não foi

⁸² Nota-se que o Líbano, membro eletivo do CSNU em 2011, posteriormente à aprovação do documento se desassociou do mesmo.

⁸³ SHADID, A. Bomb Kills Dozens in Damascus, Stoking Suspicion. **The New York Times**, 06/01/2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/01/07/world/middleeast/bomb-attack-in-syrian-capital-kills-25.html?_r=0>. Acesso em: 09/06/2016.

adiante, sendo novamente vetado por Rússia e China. Uma resolução semelhante foi adotada na Assembleia Geral (A/RES/66/253), a qual também continha uma solicitação a que o SG nomeasse um enviado especial da ONU-Liga Árabe para a Síria, cargo que foi confiado a Kofi Annan.

A deterioração da situação humanitária no país levou o CSNU a solicitar à Síria concessão de acesso ao Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Humanitários e Coordenador de Socorro de Urgência das Nações Unidas (OCHA). Embora tenham ocorrido reuniões fechadas e negociações paralelas entre alguns países membros do Conselho, nenhum projeto de resolução foi submetido à votação ou circulado entre todos. O único documento aprovado foi uma declaração presidencial (S/PRST/2012/6) em apoio ao plano do Enviado Especial das Nações Unidas à Síria para mediação.

Em meados de abril, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha confirmou que os conflitos nas províncias de Homs e Idlib atendiam aos critérios para que a situação na Síria fosse considerada em estado de guerra civil, de acordo com o direito internacional humanitário (DIH) e, portanto, submetida às disposições das convenções de Genebra.⁸⁴ Enquanto isso, o CSNU publicou uma declaração presidencial na qual instava ao governo sírio a se comprometer com o fim da violência. Autorizou, dias depois, o envio de 30 militares não armados para atuarem como observadores no país e aprovou a resolução 2043 (2012), que estabeleceu a UNSMIS (Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria). Mas o agravamento da crise no país ocorreu com mais um ataque terrorista na capital Damasco e com o massacre na cidade de Houla⁸⁵, província de Homs, no dia 25 de maio. A deterioração da segurança e ataques aos observadores envolvidos na UNSMIS levaram o chefe da missão, Maj. Gen. Robert Mood, a suspender as atividades da mesma. Ele foi substituído pelo Lt. Gen. Babcar Gaye, em julho, e a UNSMIS foi prorrogada por mais trinta dias (S/RES/2059 (2012)).

Apesar de diversas reuniões terem sido promovidas no CSNU sobre a situação da Síria, acusações de violência sexual cometida por autoridades do governo sírio e pedido da Liga Árabe para que o presidente Assad renunciasse ao poder, os trabalhos do Conselho permaneceram travados, com mais um projeto de resolução (S/2012/538) vetado por China e Rússia. A UNSMIS não teve mandato renovado devido ao contínuo uso de armas pesadas e o aumento da violência por todas as partes. Ainda em 2012, as forças sírias realizaram bombardeio à cidade turca de Akcale e a cidade de Aleppo foi alvo de novos ataques terroristas.

⁸⁴ Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>>. Acesso em: 14/08/2016.

⁸⁵ Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18233934>>. Acesso em: 18/09/2016.

O Enviado Especial para a Síria, ex-SG Kofi Annan, renunciou de seu posto em agosto, sendo substituído por Lakhdar Brahimi. Estes primeiros dois mediadores da ONU para a Síria vivenciaram dificuldades extremas⁸⁶ que minaram suas funções. Na tentativa de convencer o regime a fazer concessões, não houve resultados positivos, em parte porque não havia ameaça de que houvesse qualquer punição. O escalonamento das disputas e o fracasso dos dois primeiros mediadores fizeram com que Staffan de Mistura assumisse o posto em 2014, mas este também não foi bem-sucedido em encontrar uma solução pacífica ao conflito. Alguns aspectos desafiam o papel dos mediadores nesse caso: o mandato, a chegada e consentimento do governo, a imparcialidade, a inclusividade, a estratégia e a influência.⁸⁷

Nesse sentido, a Assembleia Geral aprovou a resolução A/RES/66/253B lamentando a falta de ação do CSNU na Síria e solicitando uma transição política no país. A imagem do Conselho ia aos poucos se deteriorando. Ao fim, no segundo ano da crise síria, o órgão aprovou duas declarações presidenciais, três resoluções – todas tratando do mandato da UNSMIS, não abordando ações reais com respeito às partes em conflito – e dois projetos de resolução vetados, sem contar um retirado antes da votação. Foi o ano com mais projetos vetados, considerando-se o período de 2011 a outubro de 2016.

O ano de 2013 teve um início dramático, com acusações de ambas as partes do conflito sírio de emprego de armas químicas em um ataque à província de Aleppo que matou dezenas de civis. Uma missão técnica da ONU foi destacada para investigar o caso, mas os resultados não se mostraram conclusivos, conforme o brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro, chefe da Comissão de Investigação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre a Síria, informou ao CSNU. De acordo com Pinheiro, a Comissão não conseguiu estabelecer os perpetradores, o agente químico utilizado ou como essas armas foram entregues. A resolução 2118 (2013), que tratava do tema, requereu a destruição dos estoques de armas químicas e foi histórica, consensual e a única do ano, sendo aprovada apenas em setembro. O documento também pedia o início das negociações de paz Genebra II e enfatizava o estabelecimento de um órgão governamental de transição na Síria com plenos poderes executivos.

A catástrofe humanitária se aprofundava, com denúncias de casos de violência sexual, crise de refugiados sem precedentes e cerca de 3 milhões de crianças afetadas pelo conflito, de acordo com a OCHA. O Alto Comissário para Refugiados (e recém-eleito SG da ONU),

⁸⁶ Para uma análise detalhada acerca dos esforços de mediação de Annan e Brahimi, ver: < <https://www.ipinst.org/2016/03/un-mediation-syrian-crisis>>.

⁸⁷ O *UN Guidance for Effective Mediation* lista elementos chave que devem ser considerados no esforço de mediação. Documento preparado pelo Departamento de Assuntos Políticos da ONU (UNDP).

António Guterres, declarou ao CSNU, em julho de 2013, que havia aproximadamente 1,8 milhão de refugiados sírios nos países vizinhos, sendo que dois terços haviam fugido desde o início do ano, uma taxa de 6 mil pessoas por dia, comparada às estimativas referentes ao genocídio de Ruanda, vinte anos antes (S/PV.7000).

O restrito acesso humanitário na Síria, devido aos impedimentos burocráticos e outros obstáculos impostos pelo governo do país, foi abordado pela única declaração presidencial do ano, S/PRST/2013/15, aprovada em outubro. Apesar do apelo do CSNU, não houve progresso no acesso nas áreas de linha de fogo cruzado. Também não se observou melhoria na proteção dos civis ou na desmilitarização de escolas e hospitais. Apesar dos bombardeios do governo sírio em Aleppo, os membros do Conselho não chegaram a um consenso para condenar os ataques. A Alta Comissária para os Direitos Humanos, Navi Pillay, afirmou, no final de 2013, que a comissão investigativa da ONU tinha evidências fortes de que crimes de guerra e contra a humanidade haviam sido cometidos e indicava a responsabilidade sobre as autoridades do governo sírio. Ainda assim, o CSNU terminou os trabalhos do ano com apenas mais uma ação: carta (S/2013/603) de autorização ao estabelecimento da Missão Conjunta ONU-OPAQ (Organização para Proibição de Armas Químicas) para suporte, monitoramento e verificação da destruição do arsenal químico na Síria, programada para 2014.

O ano de 2014 começou com o governo sírio descumprindo com os prazos estipulados pela OPAQ para remoção e destruição dos estoques químicos e continuando a dificultar o acesso de pessoal humanitário nas linhas de conflito e nas áreas cercadas. Desta forma, o CSNU adotou a resolução 2139, que demandava que as partes permitissem o trânsito de pessoal da ONU e expressava a intenção de o órgão tomar novas medidas no caso de descumprimento das provisões. Mas as intensas negociações no Conselho acerca da possibilidade de sanções, bombardeio aéreo, monitoramento e contraterrorismo não escondiam a falta de vontade política da Síria em atender às solicitações e o pessimismo geral acerca de um resultado positivo para as negociações de Genebra. A continuidade dos ataques em Homs eram mostras claras da forma como o governo sírio procurava coagir a população a se render, utilizando-se de bombardeios e da fome que recaía sobre a população cercada, além do uso de bombas de gás cloro contra civis.

As negociações de paz de Genebra falharam, devido à intransigência do governo. O Representante Especial, Brahimi, apresentou sua renúncia, sendo posteriormente substituído por Staffan de Mistura. A possibilidade de referir a Síria ao Tribunal Penal Internacional foi abordada no projeto de resolução S/2014/348 apresentado pela França ao CSNU e apoiada por

65 países membros, mas rejeitada por China e Rússia, que utilizaram pela quarta vez de seus poderes de veto. A inação do órgão instigava a negação arbitrária de ajuda por parte do governo sírio e na implementação das demandas da resolução 2139 (2014), como a autorização das operações de ajuda além das fronteiras, a permissão de acesso às áreas cercadas, a neutralidade às equipes médicas, o cessar dos bombardeios aéreos e a facilitação dos trâmites administrativos.

A piora do acesso humanitário ocorria, inclusive, com o uso da distribuição de ajuda humanitária como tática de guerra, segundo declaração da Secretária-Geral Adjunta para Assuntos Humanitários, Valerie Amos (S/PV.7212). Assim sendo, o CSNU adotou a resolução 2165 (2014), autorizando o acesso da ONU e parceiros para entregar ajuda humanitária além das fronteiras e nas áreas de fogo cruzado, mesmo que sem o consentimento da Síria, com vistas a auxiliar quase três milhões de civis. O documento autorizou o acesso a quatro áreas principais e a implantação de um mecanismo de monitoramento dos comboios de ajuda e de notificação às autoridades sírias. Mesmo assim, as violações cometidas pelo governo suplantavam as da oposição, com bombardeios aéreos, ataques em áreas altamente populosas, denúncias diversas de mortes e torturas nos centros de detenção.

A remoção das armas químicas, de acordo com a demanda da OPAQ, ocorreu, ainda que com atraso. Porém, novos desafios apontavam para o financiamento das ações terroristas do EI e do grupo al-Nusra com a venda de petróleo. Frente ao problema, o CSNU adotou uma declaração presidencial demandando o fechamento dos oleodutos e a proibição da comercialização do produto entre cidadãos e entidades terroristas. Logo depois, na resolução 2170 (2014), o CSNU condenou unanimemente o EI e a al-Nusra pelo recrutamento de estrangeiros, além de listar indivíduos afiliados a tais grupos. As ações terroristas se intensificaram com a execução dos jornalistas norte-americanos James Foley e Steven Sotloff e dos agentes humanitários britânicos David Haines e Alan Henning.

Atentados a bomba em complexos escolares em áreas controladas pelo governo ocorreram em outubro e novembro de 2014 na área de Homs. Um campo de deslocados internos em Idlib também foi alvo de bombardeios aéreos. Além disso, o EI fez mais uma vítima: Peter Kassig, agente humanitário norte-americano. Como se não bastasse, conforme o Coordenador Especial da OPAQ, Sigrid Kaaq, a agência levantou evidências de uso sistemático de gás cloro em bombas lançadas por helicópteros e, embora a organização não tenha atribuído culpa a nenhuma das partes, apenas o governo sírio possuía capacidade aérea. Mesmo com todos esses casos de violência perpetrados por todas as partes do conflito, o CSNU adotou apenas a

resolução 2191, em dezembro, prorrogando as provisões contidas na resolução anterior (2165) acerca do acesso humanitário na Síria. Isto significa que, em 2014, apenas três resoluções sobre a situação síria foram adotadas, todas tratando das garantias do acesso humanitário. Houve um projeto de resolução vetado e outras duas resoluções sobre o tema da ameaça dos atos terroristas (S/RES/2170 e S/RES/2178), que tangenciavam a questão da Síria, foram aprovadas.

Enquanto o número de refugiados e deslocados internos aumentava, bem como as violações dos direitos humanos e do direito humanitário internacional se intensificavam, o entendimento geral na ONU era de que a deterioração da situação humanitária ocorria em decorrência da ausência de uma solução política à crise na Síria. O CSNU, dividido, adotou a resolução 2209 (2015) que condenava o uso de químicos tóxicos, como o gás cloro, porém, sem atribuir culpa e ameaçou impor sanções. O impacto da situação humanitária da Síria nos países vizinhos também foi objeto de documento do CSNU (S/PRST/2015/10).

Bombas lançadas por helicópteros do governo sírio em 30 de maio, tendo como alvo um mercado de Aleppo, foram reflexo dos ataques indiscriminados e desproporcionais que ocorriam pelo país. O uso de bombas de barril e outras armas explosivas em áreas populosas permaneciam como causa primária das mortes civis e feridos. Com respeito ao uso de armas químicas, a resolução 2235 (2015) adotada pelo CSNU estabeleceu um novo mecanismo de investigação para determinar a responsabilidade do uso de tais produtos. Todavia, em fins de setembro, a Rússia passou a bombardear alvos da oposição e de grupos terroristas na Síria. Enquanto isso, negociações internacionais, visando alcançar posição comum para uma solução política na Síria, começaram em Viena, com a participação de Rússia, Estados Unidos, Turquia, Arábia Saudita, ONU, União Europeia, China, França, Reino Unido, Alemanha, Itália e outros países do Oriente Médio, incluindo o Irã (que participou de negociações internacionais do tipo pela primeira vez).

Devido ao ataque de 13 de novembro em Paris, a França propôs projeto de resolução cuja linguagem se referia a que os países membros tomassem todas as medidas necessárias no território sob controle do EI para prevenir atos terroristas cometidos pelo grupo. A resolução 2249 foi adotada por consenso. No mês seguinte, o CSNU aprovou duas resoluções: a 2254 (2015), que estabeleceu uma sequência de eventos para o fim da guerra na Síria, como negociações políticas mediadas pela ONU, um cessar-fogo nacional e um cronograma de dois anos para transição política no país; e a 2258 (2015), a qual renovou a autorização para a entrega de ajuda humanitária sem consentimento sírio até janeiro de 2017.

Com respeito à missão de investigação da OPAQ para apurar as denúncias de uso de armas químicas, a organização concluiu que químicos tóxicos, como gás cloro e gás mostarda, foram utilizados em ataques contra áreas controladas pelos opositores do regime sírio. Embora o mandato da missão não permitisse a atribuição de responsabilidade pelos ataques, a conclusão da investigação não foi similar à do governo da Síria. Das quatro resoluções adotadas pelo CSNU no ano de 2015, a 2254 (2015) pode ser considerada a primeira focada em uma solução política para a crise síria, enquanto as demais tocam os temas das armas químicas e, novamente, do acesso humanitário. Vale notar que, neste ano, também não houve utilização de veto por parte de nenhum membro.

Após cinco anos de conflito sírio, o momento para uma solução política parecia ter-se perdido. Em janeiro de 2016, o Secretário de Estado norte-americano John Kerry e o Ministro de Relações Exteriores russo Sergey Lavrov se encontraram diversas vezes antes da retomada das negociações em Genebra na tentativa de ajustar as posições com respeito à Síria. As negociações, porém, foram adiadas por alguns dias devido à ofensiva do governo sírio em Aleppo, com o auxílio de bombardeios russos. As negociações não progrediram, prejudicando a confiança de que o CSNU poderia usar da sua influência para retomar as negociações obtendo um resultado diferente. Os diálogos diplomáticos entre Rússia e Estados Unidos culminaram em um acordo de cessar-fogo, reforçado pelo CSNU na resolução 2268 (2016), de 26 de fevereiro.

O EI realizou novos ataques em Damasco e Homs nos primeiros meses do ano. Com o início as negociações entre governo e oposição e a temporária cessação das hostilidades, o nível de violência pareceu diminuir um pouco. Ainda assim, a dificuldade de acesso de suprimentos médicos aos feridos e o recrudesimento dos combates em Aleppo incitaram o CSNU a adotar uma resolução 2286 que condenava ataques a equipes e instalações médicas e demandava a observância do DIH; entretanto, a resolução não era específica da situação síria.

O cerco do governo sírio a determinadas regiões, como Madaya e Aleppo, continua prejudicando o acesso das equipes de ajuda humanitária e boa parte da população cercada se encontra em fome. Além disso, a situação delicada da fronteira entre Síria e Turquia se complica, uma vez que forças turcas e forças curdas sírias se armam cada vez mais. Porém, embora a Rússia tenha apresentado um projeto de resolução sobre esse aspecto do conflito no CSNU, não houve apoio dos demais membros ao texto, uma vez que acreditavam ser mister o foco em uma solução política à crise síria.

No que diz respeito às armas químicas, de acordo com a OPAQ, fora completada a destruição do arsenal declarado pela Síria. Todavia, conforme o Alto Representante para Desarmamento da ONU, Kim Won-soo, foram encontradas discrepâncias no arsenal declarado que não foram explicados pelas autoridades sírias, apesar de visitas repetidas das equipes da OPAQ ao país ao longo de dois anos. A falta de cooperação do governo em esclarecer as informações discrepantes levou a organização a concluir que as declarações prestadas não eram apuradas nem completas e diversas denúncias de uso de armas químicas por parte do governo sírio e do EI ainda estavam sendo apuradas pelo Mecanismo de Investigação Conjunta ONU-OPAQ. Alguns casos não ofereciam evidências suficientes para determinar a responsabilidade do uso dessas armas, mas, de acordo com o relatório da comissão, entre os casos que continham provas suficientes, o regime sírio utilizou gás cloro contra sua própria população em três ocasiões entre 2014 e 2015 e o EI utilizou gás mostarda em um ataque ocorrido em 2015.

De acordo com o Enviado Especial, Staffan de Mistura, as chances de uma retomada das negociações políticas são muito remotas. O próprio ministro da defesa russo, Sergei Shoigu, anunciou, no início de novembro, que as mesmas seriam adiadas indefinidamente⁸⁸, uma vez que, os opositores que, em suas palavras, seriam auxiliados por países ocidentais, não teriam cumprido o cessar-fogo que havia sido acordado com o governo sírio na ocasião. Enquanto isso, o leste de Aleppo, onde se concentram as forças opositoras do governo Assad, se torna a maior área sitiada no país. Ao longo do ano, breves pausas foram acordadas para que o auxílio humanitário pudesse chegar à população nessa região da cidade, com rotineiras obstruções dos corredores de ajuda reportadas.

A continuidade das disputas entre as forças do governo e os grupos opositores tem atingido indiscriminadamente escolas e hospitais, bem como comboios do Crescente Vermelho Árabe Sírio e da ONU, ações que contrariam as resoluções do CSNU e violam o DIH de forma deliberada. O SGNU Ban Ki-moon chegou a acusar as partes de utilizarem a fome como arma de guerra.⁸⁹ De acordo com o Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários, mais de 500.000 sírios já foram mortos no conflito, 4,8 milhões se refugiaram em países vizinhos e 13,5 milhões necessitam de assistência humanitária, dos quais 5,5 milhões se encontram em regiões de difícil acesso.⁹⁰

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.swissinfo.ch/eng/russia-says-resumption-of-syria-peace-talks-delayed-indefinitely/42559732>>. Acesso em: 15/11/2016.

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53003#.WDWbK7IrLIU>>. Acesso em: 01/10/2016.

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.unocha.org/syria>>. Acesso em: 30/10/2016.

Como se não bastassem os crimes contra a humanidade cometidos pelas forças aliadas ao governo como forma de política de Estado, conforme apurou a Comissão Internacional Independente de Inquérito para a Síria do Conselho de Direitos Humanos da ONU⁹¹, os ataques aéreos direcionados a áreas residenciais se somam a outras formas de violência, desaparecimentos forçados e atos desumanos cometidos pelas milícias e forças pró-governo. Por sua vez, as forças opositoras também cometeram crimes de Guerra e violações do DIH, direcionando seus ataques a minorias religiosas. Por um terceiro lado, o Estado Islâmico também perpetra assassinatos em massa e outros crimes contra a humanidade, sendo responsável pela execução de aproximadamente 4500 pessoas entre junho de 2014 e outubro de 2016.⁹²

O engajamento das potências no conflito tem sido intenso. Uma coalizão liderada pelos Estados Unidos tem conduzido ataques contra o Estado Islâmico (EI). A Rússia, aliada do regime sírio, também tem conduzido ataques não apenas contra o EI, mas também contra as forças de oposição ao governo de Assad e aos civis que se encontram nas áreas controladas por essas forças. Países da região, como Arábia Saudita e Catar, tem fornecido armas a alguns grupos de oposição, enquanto o Irã e o Hezbollah proveem o governo sírio com apoio militar, político e econômico.

A intensificação do conflito na cidade de Aleppo e o colapso das tentativas de cessar-fogo aprofundam a crise humanitária na Síria e mostram o comprometimento das partes em busca da vitória militar. A manutenção do poder a todo custo pelo governo sírio e seus aliados tem levado a aplicação de táticas milenares de guerra, como a fome. A dificuldade de se chegar a um acordo político negociado se complica ainda mais com a fragmentação e radicalização da oposição. A influência da política externa, via ONU e Liga Árabe, permanece fraca e o CSNU não tem sido capaz de fazer cumprir suas resoluções. As divisões entre os membros permanentes são evidentes, com cinco resoluções sobre a situação na Síria tendo sido vetadas, apesar da declarada censura da comunidade internacional pelas violações de direitos humanos no país. A mais recente resolução do CSNU adotada no dia 31 de outubro de 2016, por unanimidade, aprovou a extensão do mandato do mecanismo de investigação conjunta ONU-Organização para a Proibição de Armas Químicas, OPCW, por mais três semanas.⁹³

⁹¹ Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/syria>>. Acesso em: 02/11/2016.

⁹² Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_monitor_nov2016_final.pdf>. Acesso em: 01/11/2016.

⁹³ Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55446#.WEtTGrlrLIW>>. Acesso em: 02/11/2016.

As resoluções adotadas em 2013, relativas ao acesso humanitário, o processo político e as armas químicas, ainda não foram totalmente implementadas pelo governo sírio e o país não foi referido ao Tribunal Penal Internacional conforme solicitaram o SGNU e o Alto Comissário para Direitos Humanos. Outras vinte resoluções foram adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU condenando as atrocidades na Síria e solicitando investigações especiais sobre os eventos ocorridos em Aleppo. Nas palavras de Staffan de Mistura, em 17 de outubro de 2016: *“Any discussion should not forget the fact that between now and December, if we cannot find a solution, Aleppo will not be there anymore.”*⁹⁴ Até o momento, nenhum processo negociador produziu resultados, principalmente devido à cisão entre Rússia e Estados Unidos sobre como colocar fim à guerra civil. Assim, as perspectivas de uma solução próxima são mínimas⁹⁵, dos quais são exemplos os recentes ataques indiscriminados a instalações civis, hospitais e escolas, bem como à embaixada russa em Damasco.⁹⁶

Vale ressaltar que, na análise geral da agenda do CSNU, as reuniões que tratam especificamente da situação na Síria, apesar de tratarem de um conflito específico, são registradas sob o título “Situação no Oriente Médio”, que abriga discussões diversas, como a do Iêmen, a do Líbano e a Força de Desengajamento da ONU nas Colinas de Golan, entre outras. Até 22 de maio de 2014, é possível observar apenas quatro reuniões identificadas sob o título “situação no Oriente Médio - Síria”, na relação das resoluções do órgão separadas por ano na página oficial do CSNU.⁹⁷ Após essa data, nenhuma outra reunião sobre o tema foi identificada de forma específica, separada.

O fato é relevante, uma vez que o Conselho costuma tratar de temas relativos a países africanos, por exemplo, identificando-os um a um. Mesmo a questão da Palestina é separada, dentro do Oriente Médio. Como a definição dos itens da agenda é política, de acordo com a decisão dos membros do CSNU, este aparente detalhe revela mais do que uma escolha metodológica. O tratamento de tantas situações sob o mesmo item, dificultando a identificação inicial dos assuntos específicos tratados, ajuda a encobrir a falta de consenso entre os membros

⁹⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=146>>. Acesso em: 01/11/2016.

⁹⁵ Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55437#.WEtTVbIrLIX>>. Acesso em: 02/11/2016.

⁹⁶ Disponível em: <<https://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55435>>. Acesso em: 01/11/2016.

⁹⁷ As reuniões cujos registros contêm a identificação “Síria” são: S/PV/6710 e S/PV.6711, que trazem os debates sobre o projeto de resolução S/2012/77, segundo documento sobre o tema vetado por Rússia e China; S/PV.7180, com a votação do projeto de resolução S/2014/348, o quarto vetado também por Rússia e China; e S/PV.7116, reunião que adotou a S/RES/2139 (2014). A página onde constam os registros das resoluções pode ser acessada em: <<http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2014.shtml>>. Nos documentos dos registros, no entanto, sob a identificação “Agenda”, consta apenas o título “Situação no Oriente Médio”.

em uma região estratégica e com conflitos sensíveis a todos em função dos interesses envolvidos.

A lista dos documentos específicos (resoluções, projetos de resolução vetados e declarações presidenciais) da situação síria, ano a ano, encontram-se no quadro a seguir. No total, de 01 de janeiro de 2011 a 31 de outubro de 2016, faltando apenas dois meses para completar-se seis anos do conflito, ocorreram 64 reuniões abertas⁹⁸ acerca do tópico, sem contar aquelas sob o título “Ameaças à paz e segurança internacionais causadas por atos terroristas”, que, por vezes, trataram da atuação dos grupos terroristas atuantes na Síria. Apesar do número considerável de reuniões abertas sobre o tema, e considerando a proeminência e acirramento da crise síria em seis anos, apenas 13 resoluções e seis declarações presidenciais foram aprovadas, ou seja, em apenas 29,7% das reuniões houve reação de fato por parte do CSNU. A maioria das resoluções se refere a autorização e prorrogação da atuação de observadores, a UNSMIS especificamente, ou enfatizam a situação humanitária degradante no país, sem abordar medidas claras para lidar com o contexto político motivador dos conflitos. Ao longo desses seis anos, outros seis projetos de resolução foram vetados e cinco documentos, que tratavam do tema do terrorismo (abordando a Síria de forma indireta), foram adotados.

⁹⁸ Não há registro oficial das Nações Unidas com respeito às reuniões fechadas nem das chamadas “*Arria-formula meetings*”, reuniões relativamente mais informais, que podem contar com a presença de países não membros do CSNU, desde que convidados. Embora seja sabido que o tema da Síria foi diversas vezes abordado nesses formatos, como relata, por exemplo, o *think tank Security Council Report*. Ver: <http://www.securitycouncilreport.org/syria/>

Tabela 2. Documentos Síria

Documentos Síria						
Ano	Data	Transcrição	Declarações Presidenciais	Resoluções	Projetos De Resolução Vetados	Voto (Favoráveis- Desfavoráveis-Vetos- Abstenções)
2011	3 de agosto	S/PV.6598	S/PRST/2011/16			Consenso
	4 de outubro	S/PV.6627			S/2011/612	Vetado 9F+2V+4A
2012	4 de fevereiro	S/PV.6711			S/2012/77	Vetado 13+2V+0A
	21 de março	S/PV.6736	S/PRST/2012/6			Consenso
	5 de abril	S/PV.6746	S/PRST/2012/10			Consenso
	14 de abril	S/PV.6751		S/RES/2042		15F
	21 de abril	S/PV.6756		S/RES/2043		15F
	17 de julho	-			S/2012/547/REV2	Retirado
	19 de julho	S/PV.6810			S/2012/538	Vetado 11F+2V+2A
2013	20 de julho	S/PV.6812		S/RES/2059		15F
	27 de setembro	S/PV.7038		S/RES/2118		15F
2014	2 de outubro	S/PV.7039	S/PRST/2013/15			Consenso
	22 de fevereiro	S/PV.7116		S/RES/2139		15F
	22 de maio	S/PV.7180			S/2014/348	Vetado 13F+2V+0A
	14 de julho	S/PV.7216		S/RES/2165		15F
	17 de dezembro	S/PV.7344		S/RES/2191		15F
2015	6 de março	S/PV.7401		S/RES/2209		Aprovada 14F+1A (VEN)
	24 de abril	S/PV.7433	S/PRST/2015/10			Consenso
	7 de agosto	S/PV.7501		S/RES/2235		15F
	17 de agosto	S/PV.7504	S/PRST/2015/15			Consenso
	18 de dezembro	S/PV.7588		S/RES/2254		15F
	22 de dezembro	S/PV.7595		S/RES/2258		15F
2016	26 de fevereiro	S/PV.7634		S/RES/2268		15F
	8 de outubro	S/PV.7785			S/2016/846	Vetado 11F+2V+2A
	8 de outubro	S/PV.7785			S/2016/847	Vetado 4F+6D+3V+2A
	31 de outubro	S/PV.7798		S/RES/2314		15F

Missão de Paz das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS)

A República do Sudão do Sul é o mais novo Estado do mundo. Tornou-se independente do Sudão em 9 de julho de 2011, após um referendo aprovado por 98% da população. Contudo, a criação do novo país ocorreu em um contexto de conflitos. Assim, concomitantemente ao novo país, o estabelecimento da Missão de Paz das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) foi aprovado no CSNU um dia antes da data oficial de independência pela resolução 1996 (2011). No ano de 2016, o Sudão do Sul figura em segundo lugar no ranking dos países frágeis.⁹⁹

Em termos de localização geográfica, o país possui fronteiras com o Sudão, ao norte, Etiópia, ao leste, Quênia, a sudeste, Uganda, ao sul, República Democrática do Congo, a sudoeste, e República Centro-Africana (RCA), a oeste. Muitos destes países imersos também estão em conflitos e em situação humanitária precária, abrigando operações de paz da ONU, como no caso da RCA e do Congo. O território sudanês foi ocupado pelo Egito durante séculos e, posteriormente, governado pelo consórcio entre britânicos e egípcios, até 1956, quando o Sudão conquistou a independência. Desde então, o território sudanês vive imerso em conflitos internos intensos, não apenas devido às diferenças étnicas, mas também com causas econômicas.

Considerando-se o contexto histórico, o Sudão, em sua primeira guerra civil, viu se formar a Região Autônoma do Sul do Sudão, em 1972. A segunda guerra civil, iniciada em 1983, só terminou em 2005, com o Amplo Acordo de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*, ou CPA, em inglês)¹⁰⁰ entre o governo do Sudão e o Exército (ou Movimento) Popular de Libertação do Sudão (SPLA ou SPLM-A, em inglês), movimento rebelde estabelecido no sul do país. Ao fim de 2005, com a implementação do CPA, houve a autodeterminação do território com a formação do Governo Autônomo do Sudão do Sul. Restaurou-se a autonomia da região, que durou 6 anos, quando ocorreu o referendo para que a população do sul pudesse optar pela independência. O acordo ainda previa a formação de um governo interino no Sudão (pelo Partido do Congresso Nacional) e o SPLM, a divisão dos lucros do petróleo entre as partes e a anistia aos guerrilheiros do SPLM.

⁹⁹ Ver: Fragile States Index 2016. The Fund For Peace. Disponível em: <<http://fundforpeace.org/fsi/data/>>.

¹⁰⁰ Documento na íntegra: The Comprehensive Peace Agreement Between The Government of The Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army. Disponível em: <https://unmis.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/cpa-en.pdf>.

A norueguesa Hilde F. Johnson (2016), que foi chefe da UNMISS até 2014 e representante especial do SGNU, identifica três transições importantes no processo de formação do Sudão do Sul, que ainda está em curso: a transição da guerra para a paz, a do esforço da libertação para o governo e, por fim, a transição para a independência. Na primeira, a dificuldade da relação com o Sudão era prevista, visto que, na independência do Sudão do Sul, nem todos os aspectos do CPA tinham sido implementados com sucesso, mas o bombardeamento de campos de refugiados, a ocupação dos campos de petróleo e a interrupção de sua produção minaram os esforços de construção e manutenção da paz na região. A isso se adiciona o problema da segurança interna do Sudão do Sul, com o assassinato de líderes e ataques à população.

A segunda transição, da luta pela libertação para um governo, envolve a dificuldade de uma população civil altamente armada, sem comprometimento com a necessidade de uma reforma, que inclui transformar o movimento de libertação em um partido político e a força de libertação em um exército nacional. (JOHNSON, 2016) O setor de segurança não foi reformado e as diversas milícias foram todas incluídas em um só exército, sem comando forte e com alto índice de corrupção. Para se ter uma ideia, só o SPLA possuía cerca de 700 generais. Os líderes do movimento de libertação não se utilizaram do período previsto no CPA para construir as bases do país, por meio de instituições fortes e, assim, a corrupção e a má gestão se tornaram intrínsecas ao governo. Além do contexto político precário, a questão do petróleo também se fez premente. A renda do produto era atrativa para uma população pobre, faminta, que sempre esteve em situação de miséria. Assim, redes de tráfico se formavam, enquanto os lucros iam para contas estrangeiras, com inúmeros escândalos de corrupção.

A terceira transição, para a independência, na visão de Johnson (2016) é um processo marcado pela continuidade. Não houve ruptura de uma situação conflituosa para estabilidade e paz, como esperava a população. A falta de escolas, hospitais e transporte permaneceu. Apesar de ser o país da região central do continente com mais gastos públicos, apenas uma pequena parcela era de fato empregada nas obras a que se destinam. A elite controlava o dinheiro e, mesmo com a elaboração de um plano, em 2012, para acabar com a corrupção no país, o presidente não foi bem-sucedido.

Apesar do acordo entre o governo sudanês e os rebeldes, havia pontos de tensão que não foram totalmente resolvidos. A questão do petróleo é um dos maiores entraves que persiste na região. O governo de Cartum só retirou os soldados dos campos petrolíferos do Sul em 2008, três anos após a assinatura do CPA. Ainda assim, a região de Abyei, rica em petróleo, ainda é

uma área muito disputada pelos dois países, uma vez que suas fronteiras não são precisas, mesmo possuindo status administrativo especial que envolve os governos de Cartum e Juba. Um referendo separado ocorreria nesta região, após a independência do Sudão do Sul, mas foi cancelado, uma vez que as negociações travaram com os aspectos da demarcação e da gestão da produção de petróleo.

A competição pelo poder político no país recém-criado se tornou violenta muito rapidamente, afetando as estruturas de governo ainda frágeis. Os mesmos indivíduos que se dedicaram a anos de luta em prol da formação do Sudão do Sul agora se tornariam os responsáveis pela intensa crise, sobretudo humana, no país. A insegurança no Sul permanecia um sério problema após a independência, com uma série de rebeliões armadas e milhares de mortes ainda nos primeiros meses de 2011. Os desafios de governança subsistem, com corrupção generalizada no aparelho estatal e em todos os setores da economia, violência e abuso por parte das forças de segurança do país, bem como a dependência da ajuda externa e do petróleo, que é exportado pelo Sudão, o qual detém a grande parte da receita gerada.

O território sudanês abriga atualmente 3 operações de paz da ONU: a UNAMID (Operação Híbrida União Africana/Nações Unidas em Darfur), estabelecida em 2007, com o mandato para proteção dos civis, facilitação do trabalho humanitário e auxílio ao processo político na região; a UNISFA (Força de Segurança Interina das Nações Unidas para Abyei), enviada em 2011, com o objetivo de desmobilização e monitoramento da paz na região em disputa; e a UNMISS (Missão de Paz das Nações Unidas no Sudão do Sul), que substituiu a UNMIS (Missão de Paz das Nações Unidas no Sudão), a qual dava suporte à implementação do CPA. Com a criação do Sudão do Sul ao fim do processo de negociações previsto no acordo, a continuidade de uma situação conflituosa e um contexto humanitário desastroso, o mandato da UNMISS se foca atualmente na proteção de civis, monitoramento dos direitos humanos e o apoio à implementação do Acordo de Cessação das Hostilidades.¹⁰¹

A UNMISS, foco deste estudo, se constitui em uma missão de manutenção da paz sob o Capítulo 7 da Carta das Nações Unidas, com foco na proteção de civis, não na proteção da soberania territorial do Sudão do Sul. O mandato da operação inclui o apoio à consolidação da paz, o apoio ao desenvolvimento econômico e formação do Estado a longo prazo. A Missão também visa auxiliar o governo no exercício de suas responsabilidades no que diz respeito à

¹⁰¹ Documento na íntegra: <
<https://southsudan.igad.int/attachments/article/252/Recommitment%20to%20Humanitarian%20Matters%20of%20COH,%205%20May'2014.pdf>>. Acesso em: 15/07/2016.

prevenção, mitigação e resolução de conflitos e no desenvolvimento de suas capacidades de segurança, estabelecimento da lei e no fortalecimento dos setores de segurança e justiça. No entanto, o governo não apoia efetivamente a presença da ONU, tornando-a inócua.

Ao final de 2013, iniciou-se um conflito entre o governo do Sudão do Sul (SPLA) e as forças da oposição, comandados pelo Exército (ou Movimento) Popular de Libertação do Sudão em Oposição (SPLM-IO ou SPLA-IO, sigla em inglês). A disputa tem caráter fortemente étnico, com o governo representado pelos *dinka* e, a oposição, pelos *nuer*. O estopim do conflito ocorreu com a tentativa dos líderes de oposição de boicotar o encontro do Conselho da Libertação Nacional, ao que se seguiu a ordem do presidente do Sudão do Sul de desarmar todas as tropas e, depois, o rearmamento dos *dinka*. A resposta dos *nuer* foi o rearmamento e, a partir de então, irromperam combates entre ambos os grupos na capital, Juba, com ataques a civis da etnia *nuer* conduzidos pelo SPLM.

As acusações entre o governo e os opositores se acirraram quando o presidente afirmou que havia uma tentativa de golpe de Estado e as forças de oposição declararam que a alegação do presidente era fabricada e tinha o intuito de atacar os adversários políticos. A violência transbordou de Juba para as cidades vizinhas e as tentativas de cessar-fogo foram frustradas com o ataque das forças aliadas ao governo a posições adversárias, o que é negado pelo governo. As tropas *nuer* assassinaram mais de 200 civis *dinka* na cidade de Bentiu, em abril de 2014, e um segundo cessar-fogo foi acordado e não cumprido pelas partes. As negociações entre as partes para a formação de um novo governo, em junho do mesmo ano, foram boicotadas e retomadas apenas em outubro. Um novo acordo de cessar-fogo foi assinado em agosto de 2015 e garantia o líder do SPLA-IO como vice-presidente do Sudão do Sul. Porém, em 2016 a violência voltou a ser perpetrada na região de Juba.

Inúmeros crimes foram cometidos durante a guerra civil ainda em curso. Houve relatos de civis castrados, queimados, afogados, asfixiados, abandonados à fome, assassinados, entre outros casos graves de atrocidades em massa. A ONU estimava cerca de 10 mil mortos e em março de 2016, apesar dos casos relatados, o total estimado foi de 50 mil vítimas diretas do conflito. De acordo com agentes humanitários, porém, esse número passaria dos 300 mil¹⁰², considerando também as vítimas indiretas (aqueles que morreram de fome ou por falta de assistência médica, por exemplo), uma vez que o nível da violência é extremo e muito maior do que em outros conflitos. A realização de massacres étnicos pelos diversos grupos armados

¹⁰² FRANCE PRESSE. Autoridades ignoram número de mortos em guerra no Sudão do Sul. *G1*, 12/03/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/numero-de-mortos-em-guerra-civil-no-sudao-do-sul-e-ignorado.html>>.

que atuam no país ocorre ainda hoje, mesmo após o acordo de paz firmado em agosto de 2015, com a continuidade de combates nos locais em que as facções possuem interesses. Milhares de crianças-soldados já foram recrutados, cerca de 200 mil civis estão refugiados em campos da ONU e milhões necessitam de auxílio alimentar.

O processo de paz que colocou fim formal à guerra civil (2013-2015) colapsou. Devido a continuidade dos combates entre o SPLA e o SPLA-IO, civis estão cercados em regiões como Equatória Central; no estado de Unity, outros foram estuprados, sequestrados e assassinados, além de ser registrado o recrutamento de crianças. Em Alto Nilo, Malakal e Jonglei também persistem os massacres a civis. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, em outubro de 2016, uma média de 3.500 pessoas fugiram do Sudão do Sul para países vizinhos todos os dias e as bases da ONU no país tem recebido civis em busca de proteção muito além de suas capacidades.

Após um cessar-fogo ocorrido em 11 de julho de 2016, o vice-presidente Riek Machar, da oposição, fugiu do país e foi substituído por Taban Deng Gai, também da oposição ao presidente Salva Kiie, mas indicado por uma base dividida. Machar publicou uma declaração, em setembro, conclamando seus apoiadores a travarem resistência armada ao governo. Nesse período de julho a setembro, *peacekeepers* da ONU foram mortos, bem como de outras organizações atuantes no país, como a Médicos Sem Fronteiras. Comboios de ajuda humanitária foram atingidos por morteiros e fogo de artilharia. Cerca de 42.000 pessoas foram deslocadas na capital Juba e civis que buscavam refúgio nas bases da ONU foram assassinados com base em sua etnia. A UNMISS registrou casos de violência sexual tanto contra civis como contra agentes humanitários estrangeiros.

Tendo em vista o fracasso da atuação da UNMISS, uma investigação especial da ONU foi conduzida, resultando em um documento que concluiu sobre a falta de liderança na Missão, que culminou em respostas ineficazes e caóticas ao conflito. Assim, o comandante de operações da UNMISS, General Johnson Mogo Kimani Ondieki (do Quênia), foi afastado do cargo. Esse afastamento causou descontentamento do governo queniano, que ameaçou retirar suas tropas da UNMISS e afastar-se do processo de paz conduzido pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (*Intergovernmental Authority for Development*, IGAD, sigla em inglês). A IGAD propôs, então, o envio de uma Força de Proteção Regional (RPF) de 4.000 soldados em apoio à UNMISS, a qual foi autorizada pela resolução 2304 do CSNU. Contudo, embora o Governo de Transição da Unidade Nacional tenha autorizado a presença das tropas,

não cumpriu os compromissos assumidos para que a RPF fosse de fato implementada, conforme declarou Hervé Ladsous, o Subsecretário-Geral para Operações de Paz da ONU.

Nas discussões do CSNU sobre o tema, entre 2011 e 2016 foram aprovadas 13 resoluções e seis declarações presidenciais, como mostra o quadro abaixo. Além disso, ressalta-se que três projetos de resolução foram vetados pela Rússia, sendo que em uma ocasião, a China se alinhou a essa posição. Desde a aprovação da UNMISS, em 2011, o tema da situação no Sudão do Sul tem estado presente de forma constante na agenda do órgão. Apesar do mandato original da missão priorizar atividades de construção do Estado, o desenvolvimento da situação violência no país fez com que, em maio de 2014, o CSNU adotasse a resolução 2155, que alterou substancialmente o formato e a função da UNMISS, priorizando um mandato voltado à proteção de civis (PoC).

Essa alteração é relevante se considerado que, na resolução 1996 (2011), o CSNU visualizava uma possibilidade de melhora da situação a ponto de revisar a quantidade de tropas enviadas. No entanto, a missão se mostrou despreparada para atuar em um cenário complexo, mesmo com um mandato mais abrangente de PoC. O entendimento geral é de que negociações políticas e diplomáticas devem ter peso maior para manutenção da estabilidade da situação.

Tabela 3 - UNMISS

UNMISS					
Ano	Data	Transcrição	Declarações Presidenciais	Resoluções	Voto (Favoráveis- Desfavoráveis-Vetos- Abstenções)
2011	8 de julho	S/PV.6576		S/RES/1996	15F
2012	2 de maio	S/PV.6764		S/RES/2046	15F
	5 de julho	S/PV.6800		S/RES/2057	15F
2013	11 de julho	S/PV.6998		S/RES/2109	15F
	24 de dezembro	S/PV.7091		S/RES/2132	15F
2014	27 de maio	S/PV.7182		S/RES/2155	15F
	8 de agosto	S/PV.7240	S/PRST/2014/16		Consenso
	25 de novembro	S/PV.7322		S/RES/2187	15F
	15 de dezembro	S/PV.7341	S/PRST/2014/26		Consenso
2015	3 de março	S/PV.7396		S/RES/2206	15F
	24 de março	S/PV.7413	S/PRST/2015/9		Consenso
	28 de maio	S/PV.7451		S/RES/2223	15F
	28 de agosto	S/PV.7515	S/PRST/2015/16		Consenso
	9 de outubro	S/PV.7532		S/RES/2241	13F+2A (RUS, VEN)
	15 de dezembro	S/PV.7581		S/RES/2252	13F+2A (RUS, VEN)
2016	2 de março	S/PV.7639		S/RES/2271	15F
	17 de março	S/PV.7650	S/PRST/2016/1		Consenso
	7 de abril	S/PV.7667	S/PRST/2016/3		Consenso
	7 de abril	S/PV.7667		S/RES/2280	15F
	31 de maio	S/PV.7702		S/RES/2290	15F
	29 de julho	S/PV.7751		S/RES/2302	15F
	12 de agosto	S/PV.7754		S/RES/2304	11F+4A (CHI, RUS, EGY, VEN)

De forma geral, os dois casos brevemente expostos retratam temas centrais da agenda do CSNU. Será possível acompanhar, nos próximos dois capítulos, os desenvolvimentos particulares de cada assunto por parte dos membros do órgão. Não obstante, cabe enfatizar, recordando Prantl (2006), que o sucesso ou fracasso do Conselho em cada caso depende também das personalidades envolvidas no órgão. De acordo com o autor, “*Individuals display the endurance, determinism, leadership, and vision to end conflicts. In their aim to reconcile the mutually incompatible elements of utopia and reality, morality and power, they ultimately move the utopian element of the UN closer to reality.*” (PRANTL, 2006, p.256)

CAPÍTULO 5 - A ATUAÇÃO DOS MEMBROS PERMANENTES DO CSNU

A ênfase deste trabalho está no comportamento dos membros no CSNU e, portanto, no aspecto das políticas externas se traduzindo em ações no órgão. É evidente que a participação dos países no Conselho também informa as políticas e os comportamentos nacionais e esta face não é descartada na análise. Na verdade, principalmente no caso dos países membros permanentes, o assento no CSNU permite maior ousadia nas decisões e implica em uma ideia de legitimidade especial proveniente de um protagonismo multilateral.

Ressalta-se também o caráter altamente dinâmico inerente ao processo de formulação das políticas externas. A tendência de apontar características próprias a cada Estado, ou elementos que indicam continuidade de ação, não retira nem diminui o fator da transformação constante dos contextos, tanto no âmbito doméstico como no internacional. Portanto, a política externa sofre variações importantes, mas a intensidade do impacto das mudanças depende de cada ator. Tanto os valores, elemento mais permanente ou contínuo da política externa, quanto as variações, causadas por diversos motivos, são percebidos de maneira mais imediata no CSNU.

Os P5, como já foi abordado no Capítulo 1, representam o conjunto das potências do século XX. Acordos informais entre eles têm sido alcançados, embora alguns interesses particulares sejam prejudicados algumas vezes. Estados Unidos, Reino Unido e França (P3) tem sido dominantes em moldar a política do Conselho desde o final da Guerra Fria. Como mencionado anteriormente, os três são os principais *penholders* do CSNU, seguidos pelo Rússia. A China, por sua vez, não tem sido protagonista nesse aspecto.

Conforme Lowe et al. (2008), as potências dominantes podem ameaçar agir fora da autoridade do CSNU e podem alterar os resultados das negociações em seu próprio benefício caso seus oponentes tenham o interesse em mantê-las na instituição, já que isso permite a eles maior influência na formulação das ações. É por isso que atuar por meio do CSNU tem custos consideráveis às grandes potências e alcançar unanimidade é frequentemente difícil e envolve compromissos e barganhas. Mesmo quando a unidade ocorre, existem constrangimentos derivados da necessidade de angariar apoio da comunidade internacional.

Estados Unidos, França, China, Reino Unido e Rússia impõem uma dinâmica própria ao CSNU e as relações entre eles denotam diferenças consideráveis. Os dois últimos serão tratados com mais detalhes adiante. Por hora, serão brevemente descritas as posições dos três primeiros Estados.

Os Estados Unidos é membro constituinte das Nações Unidas e o maior contribuinte financeiro da organização, tendo sido, em 2015, responsável por mais de 20% do orçamento total da mesma e por 28% do orçamento destinado às operações de paz. O país é considerado o maior dentre as potências, principalmente a partir da Guerra Fria, e, como consequência, seu engajamento no órgão tem sido ambivalente. (PATRICK; FORMAN, 2002; MALONE, 2003) Cabe destacar que, dentre os membros do P5, é o país que menos contribui com pessoal para as operações de paz da ONU¹⁰³ e seu posicionamento no CSNU é inconstante, revelando uma percepção governamental dúbia acerca da sua autoridade e legitimidade (LYMAN, 2000), embora seja considerada essencial enquanto instrumento em prol do avanço dos interesses de política externa norte-americana (WUTHNOW, 2012).¹⁰⁴

Devido ao seu domínio, particularmente nos aspectos econômicos e militares, tem maior poder de barganha institucional e não tem mostrado interesse na discussão de propostas de reforma do órgão. No entanto, apesar de seu peso político, as relações deste país com o CSNU têm sido marcadas por padrões negativos (MALONE, 2003), particularmente nas questões que envolvem temas relacionados ao Oriente Médio e o potencial uso do poder de veto, ocasiões nas quais sua atuação interessada se torna mais aparente. Em 2003, a invasão norte-americanas ao Iraque não contou com a aprovação do Conselho, gerando intensos debates sobre as ações unilaterais do país em desacordo com as resoluções do órgão sobre o tema. Mais recentemente, seu envolvimento na questão da Síria, em apoio a grupos opositores ao regime de Assad, também tem sido criticado. O país tem prezado por seu direito do uso da força independente da autorização do CSNU, ponto que o distingue de seus aliados europeus, que se sentem mais confortáveis com uma atuação coberta por um mandato da ONU, ainda que concordem que em determinadas situações a força deve ser usada. (LYMAN, 2000)

No caso da França, o país é contribui com aproximadamente 5% do orçamento total da organização, conforme dados de 2015. É um dos principais *penholders* do CSNU para temas relativos à conflitos na África, onde o país possuía diversas colônias. Porém, com sua influência internacional em declínio e sua intervenção militar solitária na República Centro-Africana

¹⁰³ Ranking dos países contribuintes de pessoal militar e civil nas operações de manutenção de paz da ONU disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 15/09/2017.

¹⁰⁴ As principais razões para o fato de os EUA valorizarem o CSNU a partir dos anos 1990 são: a autorização para decisões, especialmente, com respeito ao uso da força é útil em termos de legitimação coletiva; fortalecer e promover os esforços norte-americanos de sancionar regimes considerados criminosos; o compartilhamento dos custos de gerenciar conflitos, delegando a responsabilidade de envio de pessoal para operações de paz a países como Nigéria, Bangladesh, Nepal e Paquistão. (WUTHNOW, 2012)

(RCA)¹⁰⁵, a França vive um momento de déficit de liderança e de legitimidade em relação aos demais membros permanentes do CSNU. Esse cenário desfavorável certamente incentiva o país na busca de novas formas de liderança e legitimidade. Assim sendo, o CSNU se torna não apenas um fórum apropriado de demonstração de ativismo ao país como uma autoridade da qual é possível um ‘empréstimo’ de legitimidade ao Estado.

A França lidera uma iniciativa que propõe restringir o uso do veto em situações de atrocidades em massa (Responsabilidade de Não Vetar, RN2V). A regulação do uso do veto em situações de atrocidades é uma proposta francesa que sugere que os membros permanentes do CSNU não recorram ao veto em casos nos quais Estados estejam em risco de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou limpeza étnica. O argumento utilizado é de que o uso do veto nesses casos impulsiona uma paralisia do órgão que é contrário ao espírito da Carta das Nações Unidas. Portanto, segundo a proposta francesa, seria necessário um engajamento político, voluntário e coletivo de eximir-se do uso do veto a fim de que se evitem ou não se perpetrem tais crimes em larga escala.

A iniciativa enseja um apelo moral de contornar impasses geopolíticos em situações de extrema calamidade humana. O recente caso da Síria, iniciado em 2011, foi emblemático nesse sentido e os vetos de China e Rússia a resoluções que, de acordo com os países ocidentais, poderiam pressionar o presidente sírio Bashar al-Assad impulsionaram a França no intento de retomar as discussões acerca da regulação do uso do veto, que ocorreria de forma voluntária, sem incorrer em alterações formais da Carta da ONU ou dos métodos de trabalho do Conselho.

Com respeito à China, o país não é *penholder* de temas da agenda do CSNU, mas sua participação como país contribuinte de tropas para as operações de paz da ONU tem aumentado significativamente nos últimos anos, ocupando a primeira posição entre os P5 e a décima primeira contribuinte no quadro geral de membros das Nações Unidas.¹⁰⁶ Em 1971, a AGNU transferiu o assento chinês que estava ocupado por um governo nacionalista em Taiwan, desde 1949, ao regime comunista de Beijing, denominado República Popular da China (RPC). Desde o início, a RPC evita conflitos de opinião com os EUA e utiliza raramente sua influência. Por ter interesses vitais em muitos dos países que os norte-americanos e europeus desejam restringir por meio do CSNU, no entanto, cada vez mais a China tem aumentado sua disposição em utilizar o veto para moldar resultados – como, por exemplo, nos casos da Coreia do Norte e da

¹⁰⁵ Ver análise do *European Council on Foreign Relations* disponível em: <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR125_SCORECARD_2015.pdf>. Acesso em 01/02/2015.

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 15/09/2017.

Síria (WUTHNOW, 2012) –, o que é entendido como uma tendência em buscar uma agenda negativa no CSNU.¹⁰⁷

A percepção de mudança na ordem pós-Guerra Fria tem feito a China colaborar mais com a Rússia no Conselho, tomando abordagens mais conservadoras – que enfatizam a importância da soberania, do diálogo diplomático e os perigos da coerção – com vistas a contrabalancear a hegemonia norte-americana¹⁰⁸, além de favorecer o cultivo de uma imagem internacional positiva. Vale ressaltar que o país participa, desde 1992, das reuniões do Movimento dos Países Não-Alinhados com status de observador e, assim, considera-se representante das preocupações do mundo em desenvolvimento junto ao CSNU.¹⁰⁹ Isso faz com que, em alguns casos, a China apoie medidas punitivas contra países com regimes perigosos aos olhos do Ocidente e, outras vezes, não. Por exemplo, aprovando ação na Líbia, mas não na Síria, mudando sua posição ao longo dos debates.

Para compreender a posição chinesa no CSNU, é preciso considerar os interesses diversos e complexos do país no cenário global, que englobam dois principais conjuntos de prioridades: primeiro, os interesses chineses nos países ameaçados pelos EUA (Coreia do Norte, Sudão e Burma, por exemplo), o que faz com que o país demande concessões no processo negociador para que seus interesses sejam preservados, bem como se utilize de manobras políticas para criar alternativas de ação ou reduzir a necessidade de ação do CSNU; segundo, as implicações políticas de seus posicionamentos, que simultaneamente visam proteger seus interesses e manter laços positivos com os EUA e os demais membros, incluindo Estados vizinhos, visando custos políticos mínimos. (WUTHNOW, 2012)

Rússia

A Rússia é o maior país do mundo em extensão territorial com 17 milhões de quilômetros quadrados, localizado nos continentes Europeu e Asiático. Devido as condições climáticas severas em algumas regiões, sua população de 142 milhões está densamente

¹⁰⁷ De acordo com WUTHNOW (2012), a China utiliza seu poder de veto para constranger, moldar e até frustrar propostas de outros Estados, inclusive os EUA, ao invés de avançar suas iniciativas próprias. O autor afirma que este também é o posicionamento da Rússia, em alguns casos, e que a combinação entre o poder material e institucional faz com que a China tenha uma capacidade única de obstruir as ambições e objetivos norte-americanos.

¹⁰⁸ Alguns autores enfatizam um posicionamento de equilíbrio brando, ou “soft balancing”, por parte de Rússia e China contra os EUA, por meio do poder diplomático e normativo em órgãos como o CSNU para limitar os sucessos da política externa estadunidense. Ver: PAUL, T. V. “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy”; FERGUSON, C. “The Strategic Use of Soft Balancing: The Normative Dimensions of the Chinese-Russian ‘Strategic Partnership’” *Journal of Strategic Studies* 35 (2012): 1–26; e PAPE, R. “Soft Balancing Against the United States” *International Security* 30 (2005): 46–71.

¹⁰⁹ Parlamento Europeu, 2013.

concentrada na porção ocidental do país, que se estende do Mar Báltico ao Mar Cáspio paralelamente a fronteira com o Cazaquistão. É uma federação semipresidencial, que tem como chefe de estado, desde 2012, o Presidente Vladimir Putin. Sua economia viu um rápido período de crescimento entre 1998 e 2008 devido ao aumento do valor do petróleo (seu principal produto de exportação). Contudo, devido à combinação da queda do valor do petróleo, sanções internacionais e limitações estruturais viu seu PIB cair em quatro por cento e, em 2015, era de 1,3 trilhões de dólares.

A Rússia é um Estado de comportamento particularmente curioso do ponto de vista dos países ocidentais. Sua história nos últimos cem anos foi marcada por profundas mudanças. O país se tornou e deixou de ser uma superpotência completa (principalmente no aspecto econômico), já fora um império majoritariamente agrário e com altos índices de analfabetismo e passou a ser alfabetizado, industrial e com domínios fronteiriços devastados. A Rússia não parou de mudar e essa dinâmica permanece de forma acentuada no país. (SERVICE, 2009)

Suas manifestações externas, particularmente em seu entorno imediato, por vezes podem transmitir a imagem de um país autocrático e neoimperialista, a partir de uma escolha retórica russa firme, sendo capazes de inibir a formação de parcerias no campo da segurança e de condicionar o tipo de cooperação em que se engaja. As suas relações com os países da Europa e os Estados Unidos são por vezes marcadas pela falta de confiança, devido principalmente às ambições de liderança das partes, que permanecem operando em uma lógica dicotômica marcada pela intensa rivalidade proveniente do período da Guerra Fria. Porém, a fim de assimilar a atuação do país no cenário internacional, é necessário considerar devidamente o peso do elemento da cultura.

As tentativas de imposição de preferências por parte da Rússia devem ser entendidas a partir de sua trajetória histórica e cultural, de um grande império, que atravessou profundas mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais, com a experiência do comunismo e, mais tarde, tornando-se uma república e tendo seu território esfacelado no processo de transformação que se deu com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o nascimento da Federação Russa. Esse curso histórico intensamente dinâmico contribuiu para a formação de uma identidade que revela traços uma potência que entende que não foi considerada em todas as suas capacidades, que não foi levada a sério pelo Ocidente por ter sido conceituada como a derrotada.

O estigma de perdedor atribuído pelos outros à Rússia certamente é difícil de ser apagado, particularmente quando a parte vencedora detém a arte do “*soft power*” e um alcance

global sem precedentes na história mundial. Por outro lado, a ideia de recuperação da integridade territorial e do *status quo* é pilar da imagem do país e constitui objetivo primordial de sua política externa. Não é difícil, dessa forma, compreender o comportamento russo em reerguer a reputação nacional e se reposicionar como país, não apenas de grandes proporções territoriais, mas geopoliticamente relevante no cenário global e protagonista principal da política internacional, tendo como alicerces a noção de soberania e a liberdade de ação, levadas às últimas consequências pela Rússia em sua visão de mundo e como principais valores que fundamentam seu comportamento.

A questão da nacionalidade russa agravou os dilemas da reforma levada a cabo no país com o fim da União Soviética. Robert Service (2009) destaca que havia um sentimento de certa superioridade dos russos em relação às demais nações do império. Isso foi eliminado durante a era Lênin, retornou sob Stalin e foi modificado ao longo do regime comunista. Todavia, os russos recebiam mensagens contraditórias, que geravam confusão quanto ao que pensavam ser peculiar a eles, pois alguns elementos eram rejeitados pelas autoridades comunistas – como o cristianismo ortodoxo – e a versão do que era ser russo era fruto de invenções dos líderes. A identidade nacional, conforme propagada pelos tsares, foi substituída pela identidade imperial, com as demais versões alternativas do ser russo banidas. Portanto, com o fim do comunismo, os russos possuíam uma ideia vaga de sua identidade. (SERVICE, 2009)

O legado que a Federação Russa recebeu da URSS foi, nesse sentido, pesado. Uma cultura cívica integrada tinha que ser criada. Havia suspeitas populares quanto à emergente economia de mercado, o arcabouço jurídico era frágil e os russos não tiveram tempo para decidir o que era ser russo. A situação era mais aguda se consideradas as controvérsias quanto às fronteiras do país, que não eram definidas na época imperial e foram redefinidas diversas vezes durante o regime comunista. Em 1991, como aponta Service (2009), 25 milhões de pessoas de etnia russa viviam nos Estados adjacentes recém-independentes. Havia corrupção, capitalismo seletivo, falta de uma reforma no setor de segurança e no judiciário, domínio do Executivo sobre o Parlamento, retomada de campanhas militares de forma brutal contra os chechenos, interferência nas liberdades civis, sanções à mídia opositora, assassinatos por motivação política.

Como resultado da instabilidade generalizada, “*Russia in the twenty-first century became an authoritarian state which has yet to find a settled purpose for itself in its region and in the world.*” (SERVICE, 2009, p. 573) Enquanto isso, a população permaneceu passiva,

exausta de agitações políticas, tendo em vista o histórico de guerra civil, guerra mundial, ditadura e intolerância ideológica. Mas as mudanças ainda estão em curso.

Especialistas afirmam que, após o fim da União Soviética, os russos assimilaram os valores democráticos mais rapidamente do que o estabelecimento completo das instituições democráticas ou da garantia de que a democracia tornaria a vida das pessoas melhor. (RIASANOVSKY & STEIBERG, 2005) Dessa forma, desde 1991, o descontentamento e um sentido de perda eram compartilhados pela maioria. A desilusão era o sentimento dominante até o início do século XXI, ou seja, a consciência de que não havia alternativas melhores do que o difícil presente. Por um lado, o reconhecimento de que o sistema comunista tinha se esgotado, por outro, a constatação de perda de posição central no cenário mundial. Devido a esse sentimento generalizado, os movimentos sociais e partidos das mais variadas posições políticas passaram a propagar uma noção de restaurar a 'ideia russa', com um cunho cultural e emocional, ao invés de uma abordagem socioeconômica.

A maioria da população russa afirma valorizar um líder forte e um Estado forte a instituições democráticas. De acordo com pesquisa conduzida no ano 2000, a ordem era considerada mais importante que a liberdade individual por metade da população.

And most believe that Russia's course in history cannot be the same as other countries, because Russia is 'distinguished by a unique way of life and spiritual culture'. In particular, polls find most Russians dismayed with Russia's humiliation as a world power, the perceived moral breakdown in society, and the invasion of the country by Western popular culture. [...] Still 'democracy' as a principle is overwhelmingly endorsed as the best possible system even when its problems are admitted. [...] Even in the name of restoring 'Russia's great power potential' or restoring 'order', most Russians rejected curtailing freedom of speech and the press and democratic elections. (RIASANOVSKY; STEIBERG, 2005, p. 650)

A percepção de uma crise do poder nacional e de sua crise moral ou espiritual congregou nacionalistas e comunistas, que ecoavam uma humilhação da Rússia em nível mundial, devido à perda de espaço político, declínio do poder militar e a fragilidade da economia. Esses fatores eram vistos como resultantes da perda do status de potência mundial da Rússia, que perdia não apenas em soberania, mas em dignidade. (RIASANOVSKY & STEIBERG, 2005) Essa postura de reflete na retórica adotada por Boris Yeltsin e Vladimir Putin, que destaca o amor à mãe Rússia, sua história, povo e herança espiritual. A 'ideia russa' é caracterizada pelo coletivismo, um ideal que conecta os interesses do indivíduo à força do Estado e um comprometimento com a verdade e a justiça.

Essa política do ressentimento, decorrente do sofrimento social da percepção de humilhação da desconstrução e reconstrução nacional na Rússia, demandou das autoridades

políticas a adoção de uma retórica de nação e bem-estar social. (RIASANOVSKY & STEIBERG, 2005) No caso do governo Putin, houve a restauração do hino soviético (com novas palavras) e da estrela vermelha do exército, em uma campanha de apropriar o nacionalismo ao país por meio dos símbolos. Recentemente, o governo também inaugurou a Fundação Cultural Russa¹¹⁰, em um esforço de impor uma ordem e propagar a cultura russa.

A busca por assertividade nas relações internacionais se tornou uma marca do governo Medvedev-Putin, quando houve o fortalecimento do bem-estar econômico e do poder estatal. Em 2008, um novo “conceito de política externa”¹¹¹ foi adotado e, nele, a sugestão de que o período de domínio ocidental no mundo tinha chegado ao fim. A empreitada militar russa na Geórgia, no mesmo ano, reconhecendo a independência da Ossétia do Sul e da Abkhazia, mostrava ao mundo sua reafirmação, assegurando sua zona de influência, com rechaço à possível presença dos Estados Unidos por meio da OTAN, à qual a Geórgia pretendia aderir. A campanha russa ressoou positivamente entre a população, conforme apontou Robert Service (2009, p. 560-561): *“The rulers and the ruled sensed that proof had finally been given that the country would need to be taken seriously even by the Americans.”*

As acusações de Medvedev e Putin, que enfatizavam uma política imperialista norte-americana, demandando que o país parasse de utilizar a OTAN como meio de levar adiante uma política exterior e de segurança unilaterais, se adicionaram à retórica de que a fase difícil de reconstruir o Estado e a economia tinha passado e a Rússia, agora, era uma grande potência. A autopercepção de ter uma civilização própria e de que os valores e o poder ocidentais estariam em declínio (SERVICE, 2009), reforçavam a tentativa de reconstruir o moral da nação e de transmitir uma imagem que inspirasse o respeito e o tratamento igual aos demais países do Ocidente, como a Rússia se achava merecedora. Além disso, a retórica se fortalecia como arma dissuasória, causando o medo, nos países vizinhos, de interferências mais incisivas.

A fragilidade econômica do país – que se revelou com a crise do crédito ainda em 2008, a queda nas receitas de petróleo e gás, as dificuldades com pagamento de salários e pensões e inflação – engendrou desconforto social e protestos em cidades como Vladivostok, bem como a queda na aprovação do primeiro-ministro. A ordem política se mostrava instável.

A falta de confiança nas relações com os demais países também é um traço característico da Rússia, cuja política externa se guia pela objetividade e pelo pragmatismo. A recente retirada russa de tratados internacionais, como no caso do Estatuto de Roma, tem relação estreita com

¹¹⁰ Disponível em: < <http://en.kremlin.ru/acts/news/53171>>. Acesso em: 02/11/2016.

¹¹¹ Disponível em: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/foreign_policy_concept_english.pdf>. Acesso em: 04/05/2016.

o fato do país sentir-se ameaçado ou forçado por outros países a mudar de postura e com uma característica de Vladimir Putin de valorizar a opinião pública doméstica, reforçando a singularidade dos interesses russos em oposição aos dos Estados Unidos. (SERVICE, 2009) A aliança com OTAN, por exemplo, para ser efetiva, requereria reformas internas, principalmente na estrutura de defesa russa, o que é rejeitado pelas forças políticas e militares no país. (BLANK, 2006) A resistência a reformas inibe a cooperação, uma vez que a pressão externa para que ocorram é vista como ameaça às fundações do Estado russo. No exemplo da relação com a OTAN, Moscou a enxerga como inimiga inerente, entendendo que a organização é antirrusa, no sentido de que se recusa a aceitar a legitimidade da definição russa de seus próprios interesses. Porém, de forma simultânea, deseja permanecer na parceria, ainda que com limites.

Esse pragmatismo eficiente é uma aplicação direta das lições de estrategistas clássicos, como Maquiavel e Sun Tzu, de conhecer o potencial adversário e mantê-lo próximo. Essa postura, de certa forma cândida, desprovida de entremeios e disfarces, é uma expressão franca de interesses. Como se pode observar, a retórica russa é algo difícil de digerir no meio diplomático, tipicamente caracterizado pela necessidade excessiva de interpretações e rebuscamento de linguagem para esconder ou revelar apenas parcialmente as intenções. Para os demais países, essa postura russa aparenta beirar o cinismo, mas tomar a retórica do país de forma literal não significa levá-lo a sério e é isso que falta, na visão russa.

Apesar da primazia dos interesses não ser exclusiva de nenhum país, a forma como o Estado a expressa depende não apenas de sua posição na ordem internacional, mas de como ele mesmo se percebe e se faz perceber. O ministro das relações exteriores russo, Sergei Lavrov, em declaração sobre as relações com a OTAN, no ano de 2006, disse:

[Russia would built its relations with NATO] Depending on where and how the process of NATO transformation and expansion will go as well as how principles of international law will be observed. Relations will be built, taking into account Russia's interests in the context of a change in the geopolitical situation in the world."
(LAVROV, 2006, apud. BLANK, 2006, p.9)

Nesse caso, os interesses a que se refere dizem respeito à Ucrânia e Geórgia e ao restante do entorno geográfico russo. Isto é, a Rússia tem interesse na parceria, porém, o grau desse engajamento depende de que a OTAN não busque uma expansão, não instale bases militares em suas vizinhanças e que a capacidade de ação militar da organização esteja subordinada à ONU, na qual o país tem o poder de vetar qualquer atividade que de alguma forma seja entendida como ameaçadora.

Outro aspecto observável na política externa russa é a atenção vigorosa às normas internacionais e a utilização sagaz das mesmas para autoproteção. Uma das críticas frequentemente levantadas pela Rússia diz respeito à formulação do arcabouço normativo mundial pelo Ocidente. Isso não significa que o país não adota as regras que condicionam as relações internacionais. Pelo contrário, a atitude russa é aderir e questionar a conveniência de sua aplicação, ou seja, porque elas se aplicam de maneira seletiva, para alguns casos e alguns atores. Ora, se as regras valem para todas as partes, há um problema se os próprios formuladores não as seguem e a Rússia certamente não será o único ator a fazê-lo. Isso abre um precedente: se há presunção de igualdade de direitos e no tratamento dos Estados soberanos, a falta de punição para um país, como os Estados Unidos, em ações unilaterais que contrariam regras internacionais incidiria na impunidade em outros casos. É possível entender a situação atual do engajamento russo no conflito sírio a partir da mesma lógica: os países da OTAN decidiram intervenção na Líbia, em 2011, mesmo esta ação tendo sido rechaçada pela ONU, portanto, os interesses nacionais russos não poderiam ter um valor diferente daqueles dos países ocidentais.

A visão de nação russa que flui através das fronteiras, como o povo de origem russa que vive nos países vizinhos, e a posse de territórios além dos limites oficiais da Rússia, engendra a necessidade de uma retórica de união, enfatizada recentemente pelo presidente Putin em seu discurso anual ao parlamento:

*Dmitry Mendeleyev, who expressed these thoughts more than a hundred years ago: "We will be immediately destroyed if we are divided. Our strength lies in our unity, our warriors, our benign domesticity that multiplies the numbers of our people; our strength lies in the natural growth of our intrinsic wealth and love of peace".*¹¹²

O argumento dos demais países em relação à Rússia, por outro lado, toma como base a intenção imperialista que atribuem aos russos. De acordo com essa visão, na Ucrânia, assim como na Crimeia, Moldova, entre outros, Moscou seguiu o padrão que os czaristas utilizavam até o início do século XX, de favorecer Estados divididos, deixando-os sujeitos às forças militares russas em todo tempo, enquanto eram corroídos por dentro por divisões internas promovidas por Moscou e seus agentes locais. (LE DONNE, 2004, apud BLANK, 2006, p. 15)

A percepção da Rússia como um Estado autocrata que historicamente se vincula a manutenção de um império que, em última instância, sobrevive por meio da expansão territorial, constitui-se, portanto, em uma ameaça à segurança, na visão de muitos países. Conquanto seja fato a percepção de que a construção do Estado russo se deu em termos de império e que, dessa

¹¹² Discurso disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50864>>. Acesso em: 01/10/2016.

forma, muito afirmem que os russos são imperialistas por essência (KHOLMOGOROV, 2005, apud BLANK, 2006), essa ideia favorece a lógica de ameaças e de que essa postura é perseguida exclusivamente por este país, o que é falacioso. É necessário considerar que, após o final da Guerra Fria, a não inclusão da Rússia na lógica ocidental incentivou que esta se dedicasse à criação de um sistema centrado em Moscou. A Rússia não busca fazer parte ou se integrar ao Ocidente (TRENIN, 2005), ela encontrou uma identificação a partir do isolamento e, em sua particularidade, redescobriu os valores de independência e autossuficiência que permitiram um revisionismo e a tentativa de recuperação do prestígio de uma potência.

Devido ao fenômeno da Guerra Fria, a relação ambivalente entre Rússia e Estados Unidos¹¹³ e seus aliados é uma das mais emblemáticas ainda hoje e fica mais evidente em um espaço de negociações restrito e central, como o CSNU. Essa ambivalência vai além do aspecto estratégico-militar, incidindo principalmente no aspecto normativo, relativo aos valores políticos. A lacuna, nesse sentido, é profunda, de caráter ideológico. A percepção russa é de um unilateralismo norte-americano que é uma forma ideologizada de política de poder, na medida em que as ações do governo são forjadas na intenção de promover os princípios de democracia e liberdade, mas que o interesse nacional informa essa retórica e, quando não convém, esses valores são deixados de lado rapidamente.¹¹⁴

A elite russa vê a Rússia como ator independente, revisionista e até autárquico nas relações internacionais que merece reconhecimento como polo autossuficiente na Eurásia. Possui elementos ideacionais na convicção peculiar de que a Rússia é uma civilização separada, nem totalmente ocidental, nem oriental e, assim, possui papel especial na Eurásia como uma grande potência.

Questão da Síria

A posição russa no CSNU a respeito da situação da Síria foi marcada desde o início por resistência. Na primeira votação de um projeto de resolução acerca do tema (S/2011/612), em outubro de 2011, o representante permanente da Rússia, Vitaly Churkin, enfatizou o conflito de

¹¹³ Embora as relações entre esses dois países sejam relevantes, este não é o foco do presente trabalho, no qual evitou-se trabalhar com os Estados Unidos a fim de refutar uma análise da Rússia em função de antagonismos e de que não se perpetuasse a noção de opostos na forma de apresentação do trabalho, em uma tentativa de deixar mais clara a dinâmica complexa das relações entre os membros, sem, contudo, dar ênfase a preconceitos ou a privilegiar esse aspecto particular do processo e da própria definição do CSNU. Daí a escolha do Reino Unido enquanto outro membro a ser analisado, o qual, embora seja o maior aliado norte-americano, não oferece, no imaginário coletivo, uma relação já pronta com a Rússia, o que auxilia na desconstrução de mitos e em uma visualização menos óbvia e não menos definidora do Conselho.

¹¹⁴ Vladimir Putin, Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, 10/05/2006. Disponível em: < <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23577> >. Acesso em: 15/11/2016.

abordagens políticas à questão, justificando o veto russo a partir da lógica do respeito à soberania nacional e à integridade territorial da Síria, assim como ao princípio de não intervenção, à unidade do povo sírio, à abstenção à violência e ao incentivo ao diálogo entre as partes com o objetivo de reformar a vida socioeconômica e política do país (S/PV.6627).

De acordo com Churkin, o projeto apresentado à votação contrariava a filosofia de não confrontação e de resolução pacífica ao ameaçar o regime sírio com sanções e ultimatums. A proposta russa de expressar na resolução a não aceitação de uma intervenção militar externa, segundo o representante permanente, não foi considerada, o que se fazia perigoso (tendo em vista a experiência na Líbia), uma vez que a interpretação da OTAN das resoluções do CSNU – no caso da Líbia, a resolução que continha linguagem referente a aplicação de todos os meios para a proteção dos civis – poderia se tornar um modelo para futuras ações da organização na implementação da doutrina de responsabilidade de proteger (S/PV.6627).

No início do ano de 2012, quando um novo projeto de resolução (S/2012/77), patrocinado pelo P3 e por membros da Liga Árabe, foi apresentado ao CSNU, a Rússia novamente decidiu pelo veto. Em sua justificativa, o representante permanente russo destacou o diálogo com os sírios e outros países vizinhos, bem como os esforços do país no Conselho para alcançar uma solução objetiva para a situação em prol do fim da violência e do início de um processo político na Síria. De acordo com a posição russa, esta deveria ser a essência da decisão do CSNU, mas, nas palavras de Vitaly Churkin, alguns países (uma referência clara aos Estados Unidos e aliados) prejudicaram qualquer possibilidade de uma resolução política do conflito ao demandarem a mudança do regime, o que instigou a oposição a reclamar o poder e se engajar em provocações e em um conflito armado.

Para a Rússia, o projeto S/2012/77 não refletia a realidade da situação na Síria e enviava uma mensagem enviesada às partes em conflito. De acordo com essa visão, seria necessário incluir no documento a demanda para que a oposição síria se distanciasse de grupos extremistas que disseminam a violência e que os países com influência sobre os opositores os persuadissem a cessar os atos violentos. A Rússia ainda ressaltou que, assim como o regime sírio estava sendo instado a retirar suas forças armadas da cidade, os grupos de oposição também deveriam ser repreendidos pelos ataques a instituições e regiões controladas pelo governo.

De acordo com o texto do projeto, é possível observar um foco direcionado ao regime, à culpabilidade quase exclusiva das autoridades sírias pela violência e à mínima responsabilização da oposição por atos violentos. No parágrafo quinto do referido documento, uma série de demandas é realizada ao governo sírio, entre as quais a retirada das forças armadas

e militares das cidades e o retorno dos mesmos aos quartéis nas respectivas localidades originais. Essa linguagem é extremamente dura, principalmente do ponto de vista de um país como a Rússia, que tem a soberania como valor máximo vinculado essencialmente ao aspecto estratégico-militar e que, pela localização geográfica próxima, teme outras investidas em países asiáticos próximos a seu entorno. A possibilidade de intervenção militar externa, mesmo sem consentimento da ONU, era uma possibilidade perigosa aos olhos da Rússia e que, aos poucos, se tornava realidade, tanto com o apoio dos P3 e outros países europeus e árabes às forças opositoras, como, mais tarde, com seu próprio envolvimento ao lado do regime sírio.

No caso das duas primeiras resoluções adotadas sobre a situação na Síria, no mês de abril de 2012, a Rússia se alinhou aos demais membros do CSNU em apoio ao envio da equipe de observadores da ONU em solo sírio. O representante russo ressaltou que desde o início seu país defendeu a não utilização da força por todas as partes envolvidas no conflito e a resolução política aos problemas enfrentados na Síria. Afirmou ainda a posição russa de respeito ao princípio de soberania, alertando para tentativas externas de intervenção e imposição de soluções ilusórias. Destacando a importância da resolução 2042 (2012), Vitaly Churkin mencionou que o documento demanda compromissos tanto do governo sírio como dos grupos de oposição a fim de que o plano do Enviado Especial, Kofi Annan, fosse implementado.

Vale notar que os preâmbulos das resoluções 2042 (2012) e 2043 (2012) reforçam a observância dos membros aos “princípios de soberania, independência, unidade e integridade territorial da Síria e aos propósitos e princípios da Carta [das Nações Unidas]”, ponto frequentemente levantado pela Rússia durante as negociações e nas votações de projetos de resolução anteriores. Da mesma forma, a menção aos abusos de direitos humanos cometidos por grupos armados, responsabilizando não somente o regime sírio pelas violações, outra demanda russa.

Seguindo-se a adoção da resolução 2043 (2012), o representante da Rússia reforçou a importância do respeito às provisões do documento por todas as partes do conflito e que qualquer comportamento em desacordo com a resolução ou com respeito à sua interpretação seria inaceitável – recordando o ocorrido na Líbia no ano anterior. Na visão russa, a resolução estabelecia claros parâmetros de responsabilidade aos sírios para o fim da violência e a cooperação com os observadores e com o Enviado Especial. No entanto, destacou a responsabilidade dos atores externos envolvidos na situação da Síria, garantindo a participação de todas as partes em um processo político realmente inclusivo.

A reticência russa com relação a influência dos países ocidentais em favor da oposição síria se torna mais clara, assim como o destaque dado pelo país à primazia do CSNU no processo de resolução do conflito, referindo-se às demais coalizões e negociações de paz nas quais os Estados Unidos e os países europeus estavam engajados, particularmente a OTAN. Nas palavras de Churkin, “any other forum, such as group of friends or a coalition of mutual interests, should clearly uphold the resolutions of the Security Council and not undermine its activity.” (S/PV.6756)

Em meados de julho de 2012, o CSNU aprova uma nova resolução sobre a Síria, adotada por consenso, que renovava o mandato da UNSMIS por mais trinta dias (S/RES/2059). O projeto foi apresentado pelos países europeus e não houve registro de oposição ou desagrado por nenhum dos membros. O aparente consenso se manteve no ano posterior, na única resolução aprovada sobre o tema, em setembro de 2013 (S/RES/2118), assim como no S/PRST/2013/15. Entretanto, na ocasião da aprovação da única resolução de 2013, que versava acerca da eliminação da utilização das armas químicas nos confrontos entre as partes sírias, o representante da Rússia enfatizou a necessidade de uma abordagem imparcial por parte da ONU e da Organização de Proibição de Armas Químicas (OPCW, sigla em inglês) a fim de controlar os arsenais sírios de ambas as partes do conflito.

Além disso, em defesa do governo sírio, o ministro Lavrov reafirmou o compromisso da Síria na cessão de informações sobre os arsenais e ressaltou a responsabilidade compartilhada do governo e da oposição para implementação dos dispositivos da resolução. Pressionou ainda o governo norte-americano, a quem reconheceu como patrocinador da oposição, a também informar sobre a posse de qualquer tipo de armas químicas por parte de atores não estatais. Ademais, enfatizou que a resolução não pressupunha nenhum tipo de medida coercitiva por parte dos membros do CSNU, uma vez que ela não invocava o Capítulo VII da Carta da ONU.

No ano de 2014, os dissensos entre os membros do CSNU voltaram a ser visíveis, na medida em que ao longo do ano não houve adoção de nenhum PRSTs, apenas de três Resoluções (2139, 2165 e 2191) e veto de um projeto de resolução (S/2014/348). Por ocasião da primeira resolução, aprovada por consenso em fevereiro, cujo enfoque era mais uma vez a crise humanitária instalada na Síria, o representante russo fez questão de afirmar que o CSNU só havia decidido considerar a situação humanitária síria apenas após as falhas nas tentativas de alterar o regime, indicando que alguns membros do órgão acreditavam que a crise pressionaria o governo de Assad a negociar.

Em sua intervenção, Churkin procurou indicar que o governo sírio estaria facilitando o acesso humanitário em várias regiões e procurando reestabelecer uma infraestrutura básica para atendimento da população. Ao fim, reafirmou a relevância do componente antiterrorista na S/RES/2139 sobre a questão síria, que seguia os mesmos direcionamentos da declaração do Grupo dos Oito Chefes de Estado e Governo, de junho de 2013, que instava ambas as partes a não fazerem alianças com grupos terroristas.

Ainda em maio de 2014, a Rússia, com o apoio da China, vetou o projeto de resolução S/2014/348, que visava levar ao Tribunal Penal Internacional (TPI) os atores que tivessem cometido crimes contra a população civil e violações de direitos humanos. Em sua explicação para o veto, o representante russo sugeriu que a França, que havia tomado a iniciativa de redigir o projeto de resolução, já sabendo do resultado negativo, teria levado o projeto à votação do CSNU por motivos particulares. Segundo Churkin, no propósito de demonstrar a cisão entre os P5, a França poderia estar criando um pretexto para intervenção armada no conflito sírio.

A acusação russa à proposta dos países ocidentais ocorreu em tom de animosidade e ironia:

What are our Western colleagues proposing instead? They are offering talk, which is good for naïve people, and asserting that they will supply new types of weapons to good opposition groups only. Their list of good guys now includes the Al-Nusra Front, which has openly confessed to a series of brutal terrorist attacks, including the recent one in Aleppo that claimed the lives of dozens of civilians. I would note that our Western colleagues are demanding that cross-border humanitarian deliveries to Syria be conducted through border crossings controlled by the Front. At the same time, they have long blocked any condemnation by the Security Council of the numerous terrorist attacks committed in Syria. (CHURKIN, S/PV.7180, p. 12-13)

Por ocasião da aprovação da S/RES/2165, que enfatizava o caráter humanitário da situação síria, o representante da Rússia expressou preocupação com respeito à propagação de atividades de grupos terroristas na Síria, reforçou o comprometimento do país com as ações de auxílio humanitário e recomendou um mecanismo de monitoramento sob os auspícios do SGNU para garantir a chegada dos comboios de ajuda à população. Churkin tomou cuidado para novamente reforçar que o documento que estava sendo adotado não autorizava o uso de medidas coercitivas (S/PV.7216). Na aprovação da última resolução do ano sobre o tema, a S/RES/2191, não houve pronunciamentos por parte dos membros, sendo o documento aprovado por consenso.

Ao longo do ano de 2015, foram aprovadas quatro resoluções e duas PRSTs. Apenas o documento S/RES/2209 foi aprovado, com uma abstenção (da Venezuela). A S/RES/2209 enfatizava o relatório da OPCW que constata a utilização de gás cloro como armamento

químico. Na ocasião, a Rússia se posicionou em unidade aos demais membros do CSNU, mas recusou enfaticamente a possibilidade do uso de sanções para punir os responsáveis pelo caso (S/PV.7461). Em agosto, a resolução 2235 também fazia referência ao arsenal químico sírio e a Rússia declarou apoio aos trabalhos do Mecanismo de Investigação Conjunta da ONU e da OPCW (S/PV.7501). Na aprovação dos documentos S/RES/2254 e S/RES/2258, não houve alterações no posicionamento russo, embora na primeira ocasião esteve presente o Ministro das Relações Exteriores Russo Sergei Lavrov. O primeiro documento trabalhou um viés mais político para a resolução dos conflitos, enquanto o segundo focou mais uma vez o aspecto humanitário do conflito e a ênfase russa foi no sentido de focar no combate ao terrorismo (S/PV.7595)..

Já no ano de 2016, as divergências entre os P5 se mostraram uma vez mais não conciliáveis, uma vez que, até o final de outubro, apenas duas resoluções haviam sido aprovadas e dois projetos de resolução foram vetados. Logo em fevereiro, foi adotada por consenso a resolução 2268, que iniciava o esforço de novas negociações formais para um processo de transição política liderado e comandado pelos sírios, por meio da facilitação dos trabalhos do Grupo de Apoio Internacional à Síria (*International Syria Support Group, ISSG*), que contava com a moderação de russos e norte-americanos. A intervenção oral russa, após a adoção do documento, enfatizou os desafios colocados pelas atividades terroristas na Síria e o comprometimento russo com o processo de negociação. Ao fim, o representante da Rússia tentou incluir o tema em um contexto mais amplo, no sentido de propor o desenvolvimento de uma estratégia para a estabilização política e a reconstrução socioeconômica da região do Oriente Médio e do Norte da África (S/PV.7634).

Em outubro de 2016, dois projetos de resolução foram colocados à votação: o primeiro, S/2016/846, partindo de uma iniciativa de um grande grupo de países aliados dos P3; o segundo, de iniciativa russa, S/2016/847. Ambos foram submetidos à votação, mesmo que os P5 já soubessem com antecedência que nenhum deles fosse ser aprovado. Na intervenção russa anterior ao procedimento de votação dos projetos, o representante do país (e também presidente dos trabalhos da sessão) explicou a situação incomum nas reuniões formais do CSNU e aproveitando para acusar a França de fazer circular entre os membros um projeto de resolução que já havia sido rejeitado pela Rússia, ao invés do projeto acordado entre os P5. Frente a essa situação, de acordo com o embaixador, os russos redigiram um novo projeto concorrente, nas palavras de Churkin,

We realize that our draft resolution will not get enough votes today. Some will be guided by anti-Russian sentiments, others by false notions of prestige, and some will

simply not have the courage. Russia will nonetheless continue to work to achieve a settlement in Syria with all interested international and regional stakeholders. The amount of fighting overall in eastern Aleppo has been falling. Yesterday, for example, almost no combat missions were flown. We hope that trend will continue. (CHURKIN, S/PV.7785, p. 6)

Remetendo à questão da Líbia – na qual os P3 agiram de forma independente, contrariando a decisão do Conselho –, o embaixador russo insinuou que os países ocidentais tinham a intenção de agir da mesma forma, com medidas coercitivas, no caso sírio. Ao longo do pronunciamento, nota-se a intensificação das acusações russas com relação aos franceses e espanhóis, redatores do documento S/2016/846, com o apontamento de pontos específicos que não haviam sido respondidos pela França. Dessa forma, o projeto foi vetado pela Rússia, seguida por um voto contrário da Venezuela, com abstenções de China e Angola. Após alguns pronunciamentos, o documento S/2016/847, de autoria russa, foi submetido à votação, recebendo vetos de todos os P3, além de votos contrários do Japão, Malásia, Nova Zelândia, Senegal, Espanha e Ucrânia, além de abstenções de Angola e Uruguai (S/PV.7785).

Ao final de outubro, o CSNU consegue aprovar a resolução 2314 (2016) por consenso, que tratava de uma curta extensão do mandato da Missão Investigativa Conjunta ONU-OPCW, que investigava o uso de armas químicas na Síria. Nesse sentido, a representação russa se pronunciou em defesa do documento, defendendo que o mecanismo tivesse seu escopo ampliado para atuar nas vizinhanças do território sírio e trabalhar com foco no perigo de uso de tais armas por atores não estatais, novamente ressaltando o combate ao terrorismo (S/PV.7798).

UNMISS

Quando a primeira resolução sobre a UNMISS foi aprovada, instaurando a missão e delimitando as suas funções (S/RES/1996), em 8 de julho de 2011, a adoção do documento foi realizada por aclamação e não foi seguida de intervenções orais por parte dos membros. Nos anos que se seguiram, entre 2012 e 2014, foram aprovadas mais seis resoluções e dois PRSTs, todos por consenso. Durante a sessão 6764, reunião que aprovou a resolução 2046 (2012), acerca da intensificação dos conflitos entre o Sudão e o Sudão do Sul, a Rússia reiterou a necessidade de lidar de forma rápida para que as relações entre o Sudão e o Sudão do Sul não se intensificassem, dando apoio ao roteiro de ação elaborado pela UA e reforçando a necessidade de que os problemas africanos sejam lidados por meio das organizações regionais.

Ainda nesta ocasião, o embaixador russo não deixou de apontar que, em vista da ocupação das tropas sudanesas em uma região produtora de petróleo em disputa por Sudão e

Sudão do Sul (Heglig) e à consequente destruição da infraestrutura da região, as mesmas deveriam não apenas se retirar da região como também compensar a região pelas perdas causadas. Churkin ainda indicou uma possibilidade de que haveria apoio externo às atividades violentas do Fronte Revolucionário Sudanês em algumas regiões para derrubar o governo de Cartum. Assim, instou que o CSNU deveria tomar medidas mais assertivas, como aplicação de sanções, uma vez que as vias diplomáticas e políticas estavam se mostrando esgotadas.

Em julho de 2012, a adoção da resolução 2057 (2012) estendeu por mais um ano o mandato da UNMISS e reiterou a implementação do mandato voltado à proteção dos civis por meio da utilização de todos os meios necessários, expressando a escalada da situação violenta no país. Durante a reunião 6800, houve apenas uma fala do representante do Sudão do Sul, sem comentários ou pronunciamentos oficiais dos membros do CSNU.

Em 2013, duas resoluções foram aprovadas por consenso. A primeira (S/RES/2109), durante a reunião 6998, transcorreu também sem pronunciamentos oficiais dos membros, novamente tratando da extensão do mandato da UNMISS por mais um ano e em apoio à proposta do SGNU de que a missão fosse reconfigurada para focar em áreas de alto risco e conseguir cumprir com os requisitos para proteção da população. Ademais, a resolução demanda que o governo do Sudão do Sul não restringisse a movimentação das tropas da UNMISS e condena os ataques realizados pelo SPLA contra o pessoal da missão da ONU que ocorreram no final de 2012, ressaltando o aprofundamento da violência na região.

No final de dezembro, houve a aprovação da resolução 2132 (2013), que recomendava o aumento das tropas da UNMISS para um contingente militar de 12.500 e de uma unidade de 1.323 policiais. Além disso, indicava a possibilidade de que os números fossem revistos, a depender do avanço da situação no Sudão do Sul. Nessa ocasião, novamente os membros do CSNU não realizaram discursos, apenas o SGNU e o representante do Sudão do Sul fizeram pronunciamentos oficiais (S/PV.7091).

No ano de 2014, a situação se repetiu: tanto na reunião formal para adoção da resolução 2155, como da resolução 2187, os membros do CSNU não se pronunciaram formalmente. Ambos se constituíram em documentos de extensão de mandato da UNMISS, cada uma adicionando um período de seis meses e de reforço ao mandato de proteção de civis. Quanto às funções da missão delineadas nestes documentos, enfatizaram-se: a proteção de civis, o monitoramento e investigação de violações de direitos humanos, a criação de condições para a entrega de assistência humanitária e o apoio à implementação do Acordo de Cessação de Hostilidades. Ambos os documentos também trataram da redução do pessoal civil da UNMISS

e instaram do SGNU informações atualizadas sobre a reestruturação da operação de acordo com os desenvolvimentos em campo.

Em 2015, quatro resoluções foram aprovadas. A reunião de adoção da resolução 2206 (2015) contou com pronunciamentos de apenas alguns dos membros. A Rússia, apesar de ter votado favoravelmente, afirmou que a decisão foi apressada, diante da possibilidade de aplicação de sanções, ação vista com preocupação pelos russos, que argumentaram que este não é um meio efetivo para a solução política do conflito, pois implica pressões e ameaças ao governo, que podem gerar efeitos contrários dos esperados.

[...] we think that the practical implementation of the measures planned for by the sanctions regime would be counter-productive, at least so long as there is still hope to resolve the conflict through negotiations. Backing protagonists into a corner will not achieve anything. Restrictions can lead only to a hardening of the positions and further complicate the search for mutually acceptable solutions. In further considering the South Sudan dossier, we will have to refrain from rash decisions, especially because negotiations between the South Sudanese sides in Addis Ababa are ongoing, and any comprehensive measure taken by the Security Council will have to take into account how the truce plan, agreed upon with the African Union at the end of January, is being implemented. (S/PV.7696, p. 4)

A retórica russa já indicava o início de um período de discórdias entre os membros acerca das medidas a serem discutidas futuramente para a situação do Sudão do Sul. No entanto, na reunião 7451, que adotou a resolução 2223 (2015), houve quinze votos favoráveis à extensão do mandato por mais seis anos e os membros do CSNU não realizaram declarações oficiais. As discordâncias russas dos demais membros permanentes se apresentaram de forma mais veemente na reunião 7532, quando a Rússia se absteve na votação da resolução 2241 (2015), comportamento imitado pela Venezuela. A explicação russa para o posicionamento ocorreu sob o argumento de que, ao mesmo tempo que o país concordava com o suplemento do mandato da UNMISS, o documento também expressava uma linguagem que denotava um ultimato para a implementação de sanções contra o Sudão do Sul.

A Rússia ainda enfatizou que a utilização de sanções estava sendo feita de forma arbitrária, direcionando as acusações mais diretamente ao P3. Outro ponto destacado pela delegação de Moscou foi acerca da linguagem no sentido de o CSNU implementar um tribunal híbrido, uma vez que esse tipo de atividade, na visão russa, deveria ser uma prerrogativa exclusiva da Comissão Africana. Ademais, também criticou as demandas que o documento fazia com relação à utilização de veículos não tripulados por parte da UNMISS, argumentando que o governo do Sudão do Sul não tem a obrigação de aceitar esse tipo de atividade, que poderia ferir o princípio de soberania do país.

Finalmente, a Rússia ainda criticou a condução dos trabalhos por parte de alguns membros do CSNU que, segundo o representante, deixavam de fora as preocupações russas em nome de interesses particulares: “we have long had serious concerns about the working methods of certain colleagues in the Security Council who, in the furtherance of their national interests, try to push through resolutions that ignore the legitimate concerns and redlines of other delegations.” (S/PV.7532, p. 3)

Esse comportamento explica o porquê muitos membros consideram a Rússia como cínica no CSNU, uma vez que, diante de situação similar no tema da Síria, o país impede determinadas decisões que possam indicar uma possibilidade de aplicação de sanções e, no caso africano, o país age de outra forma. Além disso, ameaça o P3, especialmente os EUA, de acobertar interesses particulares, sendo que esse comportamento também é expresso pelo próprio país.

Em novembro de 2015, novamente foi expressa a falta de unidade do CSNU, com mais uma abstenção russa na resolução 2252. O pronunciamento do representante russo seguiu o mesmo padrão do anterior, com a preocupação acerca das sanções. Mas houve uma adição nas críticas ao novo texto do documento (S/PV.7581) acerca da interpretação das violações do direito humanitário internacional e da desvalorização dos princípios da ONU no que dizia respeito à assistência humanitária emergencial. Novamente a Rússia questionou as motivações dos países proponentes do documento:

We also have serious questions with regard to the working methods used by some of our colleagues in the Security Council, who abuse the practice of penholding by inconsiderately pushing through their national priorities and neglecting the red lines drawn by other delegations. That undermines Council unity and could have a negative impact on the effectiveness of its work. (S/PV.7581, p. 2).

O ano de 2016 foi o que apresentou o maior número de documentos aprovados, com cinco resoluções e dois PRSTs. Mas os números não podem ser analisados de forma isolada dos pronunciamentos dos membros, sob o risco de passarem uma falsa noção de consenso. A resolução 2271 (2016) estendeu a validade das sanções ao Sudão do Sul por mais um mês e meio, o que levou o representante russo a ressaltar a posição contrária do seu país a tais medidas. Ele citou ainda o silêncio da UA acerca da decisão do CSNU em aplicar tais medidas restritivas, afirmando que sanções não expressam esforço sério político e diplomático para resolução de conflitos. Ao mesmo tempo, reforçou que novas medidas deveriam ser introduzidas para restringir o fluxo de pessoas, particularmente dos líderes das partes em conflito (S/PV.7639).

A segunda resolução aprovada em 2016 foi a 2280, que também estendia pelo mesmo prazo as sanções. Dessa forma, a reunião 7667 não apresentou registros de pronunciamentos formais. Em maio, a aprovação da resolução 2290 (2016) também focava a extensão do regime de sanções direcionadas e dava mais tempo às partes para cumprirem com os acordos, uma vez que a situação de violência voltava a se intensificar, com casos registrados de estupros, dentre outras violações aos direitos humanos. Nesta ocasião, a Rússia considerou os avanços representados pelo estabelecimento de um Governo de Unidade Nacional Transitório no Sudão do Sul e permaneceu na posição de se opor em princípio pela aplicação das sanções, impedindo que o documento refletisse uma ampliação das mesmas, no caso específico, a inclusão do embargo de armas. Ainda criticou o desejo de alguns membros na inclusão de referências específicas (a revisão de ONGs envolvidas, a inclusão de menção aos relatórios do Alto Comissariado para os Direitos Humanos) e a recusa dos mesmos em mencionar a importância do papel de parceiros internacionais no Sudão do Sul (S/PV.7702).

Na reunião 7751, o CSNU adotou de forma unânime a resolução 2302 (2016), que estendia a UNMISS por mais alguns dias, ocasião na qual a delegação russa não se pronunciou. Porém, no dia 12 de agosto do mesmo ano, data em que expirava novamente o mandato da missão, a Rússia se absteve na votação para adoção da resolução 2304, assim como China, Egito e Venezuela, diminuindo o índice de unanimidade de decisão do Conselho sobre a questão. Embora declarasse concordância para a avaliação de uma ação apropriada do CSNU no Sudão do Sul e apoiasse a iniciativa do IGAD (Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento), a Rússia afirmou que alguns assuntos não foram resolvidos de forma satisfatória nas negociações, como o acordo das autoridades sudanesas relativo ao mandato da força, a presença das tropas fora da capital, o possível uso da força e as sanções. A preocupação em torno do consentimento do Sudão do Sul para continuidade das atividades da UNMISS, no entanto, não impediu a aprovação do documento, mas deixou clara a posição russa de que a situação se replicasse para outras regiões de seu interesse.

Reino Unido

O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte é composto por quatro países (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte). É uma potência comercial e grande centro financeiro, possuindo um setor de serviços que responde por 80% do PIB, de 2,8 trilhões de dólares. Seus maiores parceiros comerciais são os Estados Unidos e a Alemanha, que importam basicamente produtos manufaturados, combustíveis, compostos químicos, comidas,

bebidas e tabaco. Politicamente, se define por uma monarquia constitucional parlamentar, cuja monarca é a Rainha Elizabeth II e a primeira ministra é Theresa May.

Analizando o Reino Unido enquanto membro fundador das Nações Unidas, Goodwin (1957) afirma que o país não entende a organização de forma idealista ou a partir de um espírito messiânico, como alguns Estados o faziam no período entre guerras, mas sim como um instrumento limitado que poderia auxiliar a modificar tensões e postergar a guerra. Quanto ao papel da ONU, de acordo com o autor, a visão britânica era pragmática, no sentido que ela poderia servir como instrumento conveniente para lidar com disputas por meio de política e diplomacia. Assim, também seus objetivos eram vistos como restritos e assim deveriam continuar a ser, evitando que a organização viesse a se assemelhar a um governo mundial (idem).

Ainda de acordo com o estudo de Goodwin (1957), embora a sociedade britânica e o governo reconhecessem as limitações da ONU, entendiam-na mais enquanto símbolo do sonho de um homem representando as esperanças de um mundo mais pacífico e próspero. Mesmo assim, o elemento da soberania estatal é entendido como limitador das tentativas de aplicação dos princípios legais e éticos aos problemas emergentes, o que proporciona uma visão que busca o equilíbrio entre o ideal e o real.

Duas outras observações realizadas sobre a visão britânica acerca das Nações Unidas dizem respeito à interpretação de que o uso do veto pela URSS durante a Guerra Fria não prejudicou os trabalhos da organização, uma vez que mais da metade desses vetos foram utilizados para evitar a admissão de Estados com inclinação política mais ocidental, além do entendimento de que haveria outras potências que evitariam a abolição do veto. A restrição britânica na cooperação com os trabalhos das Nações Unidas era possível de ocorrer na medida em que esta prejudicasse a aplicação das políticas nacionais nos territórios administrados pelo Reino Unido, a *Commonwealth*. Nesse sentido, fica evidente uma visão de que a ONU não é em si criadora de ordem internacional, mas pode funcionar melhor em um mundo ordenado (GOODWIN, 1957), daí o papel do Reino Unido enquanto empreendedor de normas, função ressaltada mais recentemente por documentos oficiais, como será explicado a seguir.

Em 2017, o Reino Unido é um dos membros que mais contribui financeiramente ao orçamento da organização e, de acordo com seus objetivos contidos na Estratégia de Segurança Nacional¹¹⁵, vem aumentando consideravelmente suas contribuições de tropas para as

¹¹⁵ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 - A Secure and Prosperous United Kingdom. HM Government, November/2015. Disponível em:

operações de paz, com um contingente total de 694. O foco das contribuições tem sido a UNMISS, que já consta como a segunda maior operação em curso da ONU, para a qual o Reino Unido consta como nono no ranking dos maiores contribuintes.¹¹⁶

Em prol da legitimidade e da eficácia dos trabalhos das Nações Unidas, o país declara seu apoio a uma reforma do CSNU com a inclusão dos países membros do Grupo dos 4 (G4) e enquanto membros permanentes do órgão, com a inclusão de mais um membro representando a África. Ademais, se mostra comprometido com os objetivos prioritários, dentro da organização, na promoção dos Objetivos Globais para o desenvolvimento sustentável, o combate ao extremismo violento, o fortalecimento da prevenção e mediação de conflitos, o aumento da capacidade das operações de construção da paz e o foco dos mandatos nos direitos humanos.

Dentre esses pontos focais para uma atuação mais protagonista na organização, a Estratégia de Segurança Nacional britânica dá ênfase às operações de manutenção da paz, se comprometendo a dobrar o número de tropas militares e a continuar treinando *peacekeepers* internacionais, além de garantir mais especialistas no tema de civis e na garantia da lei trabalhando na sede da organização e de formar uma unidade conjunta de polícia nas missões de paz.¹¹⁷

Ao fim de 2016, o governo britânico lançou o Primeiro Relatório Anual sobre a Estratégia de Segurança Nacional e a Revisão de Defesa Estratégica e Segurança de 2015¹¹⁸ (SDSR 2015, sigla em inglês), que estabelece o aumento das contribuições às operações de paz a níveis mais altos do que os determinados pelo documento de 2015, com a especificação do contingente com cerca de 600 pessoas para o ano de 2017. A prioridade do país é justamente o aumento de pessoal extra para a UNMISS e de outros 40 para a Somália. A ação foi implementada, como mostram os registros do DPKO, e expressam a política de atuação mais intensiva nas regiões que foram ex-colônias britânicas até a década de 1960. Outras contribuições menores seriam realizadas para a missão no Chipre, no Mali, na República

<<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>>. Acesso em: 27/06/2016.

¹¹⁶ Para os dados oficiais dos contribuintes das operações de paz da ONU, ver

<<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 05/10/2017.

¹¹⁷ Em setembro de 2016, o Reino Unido sediou uma Conferência de Ministros de Defesa para discutir os desafios atuais para o envio de operações de paz da ONU. Mais de 70 Estados membros participaram do “*UN Peacekeeping Defence Ministerial London 2016*”, cujo relatório encontra-se disponível em:

<<https://www.gov.uk/government/publications/un-peacekeeping-defence-london-ministerial-2016-report-of-the-meeting>>. Acesso em: 03/12/2016.

¹¹⁸ Documento disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015-annual-report-2016>>. Acesso em: 27/06/2016.

Democrática do Congo e na Missão à Líbia, além de Kosovo e do comando da ONU na Coreia do Sul.

Esse comportamento condiz com o diagnóstico de que a ordem internacional baseada nas regras tem sofrido erosão e se constitui em uma das causas para a dificuldade de se achar o consenso no combate às ameaças globais (*First Annual Report SDSR* 2015, 2016). Nesse sentido, há o entendimento de que tanto alguns Estados como outros atores não estatais tendem a ignorar as regras que acreditam ser contrárias aos seus interesses e o governo britânico não se exime de citar os casos da anexação da Crimeia pela Rússia, do uso de armas químicas pelo regime de Assad, na Síria, e dos testes nucleares realizados pela Coreia do Norte. Ademais, mostra uma preocupação com a resistência generalizada, dentro das Nações Unidas, na aceitação de conceitos relativos à responsabilidade de proteger, normas de direitos humanos e os direitos das minorias, revelando uma agenda na qual o Reino Unido já vem sendo protagonista no CSNU.

No que diz respeito aos temas de segurança, portanto, há a percepção de que há uma busca iminente por maior influência global, assim como em outras áreas, por meio de políticas que ensejam o *soft power* por meio da liderança britânica em alguns assuntos específicos. Nesse sentido, é possível notar que o Reino Unido busca um caminho diferente de seu tradicional aliado no CSNU, os EUA. Enquanto a política norte-americana, em 2017, parece caminhar para um distanciamento dos foros multilaterais, são essas instituições as privilegiadas pelos britânicos para o alcance da presença global.

Como já foi mencionado, desde os anos 2000, o Reino Unido tem sido um dos principais *penholders* das resoluções do CSNU, o que lhe dá um peso considerável nos processos de negociação, além, é claro, do poder de veto. O alinhamento com os demais países do P3, França e EUA, no geral se mantém, de acordo com o registro das reuniões, mas a busca por desempenhar um papel de formulador de normas o distingue da principal potência no órgão e demonstra uma constância histórica importante, além de visibilidade e prestígio internacional. Vale ressaltar, nesse sentido, a iniciativa do governo britânico em formular, no ano de 2011, uma estratégia nacional para a proteção de civis em conflitos armados¹¹⁹ visando pautar a atuação internacional do país em tais cenários.

Devido ao engajamento britânico por vezes inconstante nas operações de paz da ONU no pós-Guerra Fria – uma vez que não havia consenso acerca das funções que uma operação de

¹¹⁹ Documento disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/uk-government-strategy-on-the-protection-of-civilians-in-armed-conflict>>. Acesso em: 02/03/2017.

paz deveria desempenhar –, é possível questionar se tais ações contemporâneas representam uma resposta pragmática e de curto prazo aos desafios que se colocam tanto no âmbito nacional como no internacional, ou se partem de uma iniciativa liderada pelos EUA, seu parceiro estratégico mais importante, ou ainda se fazem parte de uma reflexão de longo prazo acerca das políticas britânicas. (CURRAN; WILLIAMS, 2016)

Embora ainda não estejam totalmente claras as motivações para um maior comprometimento do Reino Unido com as operações de paz da ONU, é necessário considerar os aspectos internos de mudança instigados pela decisão popular sobre a retirada do mesmo da União Européia (UE), além da situação de aumento dos conflitos nas regiões do norte da África e no Oriente Médio, que motivam deslocamentos populacionais em direção aos países europeus. De acordo com Curran e Williams (2016), por enquanto as maiores contribuições do Reino Unido às operações de paz ainda têm ocorrido majoritariamente por meio de sua influência estratégica no CSNU, além de suas contribuições ao orçamento da ONU e seus esforços no treinamento de *peacekeepers*.

Porém, essa situação tem começado a mudar com o envio das tropas ao Sudão do Sul, o que coloca a necessidade de articulação clara de como tais operações se encaixam com os objetivos das políticas de defesa, segurança e externa britânicas. Isso demanda ainda uma reflexão acerca da definição de uma identidade nacional, apontada por Wallace (1991) como historicamente dificultosa, devido à existência de duas visões concorrentes, que ora apontam a uma identidade europeia, ora a uma anglo-saxônica. Daí a dificuldade britânica em alinhar sua imagem e retórica com a realidade diplomática, independentemente de particularidades de um governo mais conservador ou mais trabalhista. O direcionamento oficial no sentido de fortalecer o *soft power* britânico é uma saída para essa contradição, mas não afasta a necessidade de escolhas, que se refletem no CSNU a partir de uma imagem de visibilidade e prestígio ainda bastante arraigados em tradições históricas que remetem às capacidades materiais.

Questão da Síria

Em 4 de outubro de 2011, por ocasião da votação do projeto de resolução S/2011/612, o representante britânico, Sir Mark Lyall Grant, defendeu a imposição de sanções à Síria, vocalizando a posição do P3 e dos demais membros eletivos europeus no CSNU. Acusou a Rússia de bloquear medidas coerentes para evitar a escalada do conflito, mesmo após a retirada da linguagem relativa às sanções e a inclusão de parágrafo que evidenciava que os próximos passos a serem tomados sem caráter militar, conforme os russos desejavam. Grant ainda

questionou como poderia haver diálogo genuíno com o regime sírio, como afirmavam os russos, se o país negava a seu próprio povo a liberdade de expressão (S/PV.6627).

Um novo projeto de resolução foi submetido à votação no início de 2012, com o patrocínio de 19 países membros da ONU, a maioria países constituintes da Liga Árabe, além do P3. Na ocasião, Rússia e China novamente vetaram o projeto, impedindo uma aprovação que, do contrário, teria sido consensual. Em seu discurso, o representante permanente do Reino Unido expressou indignação com o resultado, ressaltando que havia quase um ano desde o início das hostilidades na Síria e o CSNU ainda não havia tomado nenhuma medida mais firme, apenas uma declaração presidencial (S/PRST/2011/16) que condenava os atos de violência contra os civis e as violações dos direitos humanos, mas a mensagem não fora suficiente, uma vez que o regime sírio permanecia reprimindo violentamente a população opositora, mesmo após 300 dias de conflito.

O Reino Unido enfatizou que o regime sírio escalou ferozmente a já brutal repressão aos opositores e novamente responsabilizou Rússia e China pela decisão do veto e das mortes que seguiriam ocorrendo na Síria pela inação do CSNU. Desde o início das negociações do projeto de resolução S/2012/77, originalmente apresentado pelo Marrocos, o texto foi sendo adaptado para acomodar as posições de Rússia e China. O projeto tinha o objetivo de apoiar o plano da Liga Árabe de facilitar a transição política na Síria de forma pacífica, afirmou o representante britânico, mas alguns membros do CSNU argumentaram que o documento pretendia impor uma mudança de regime, autorizar intervenção militar e até ameaçar um embargo de armas ou sanções por parte da Liga Árabe. Mesmo com as alterações no texto, que, conforme apontou Mark Grant, não continha mais nada que pudesse acionar o veto, a escolha de Rússia e China havia sido de apoio à tirania ao invés das aspirações legítimas do povo sírio e, portanto, tais países falharam em sua responsabilidade como membros do CSNU (S/PV.6711).

A questão principal que fica evidente a partir da retórica do representante britânico é o apoio do P3 à uma transição política na Síria. O foco nas demandas da população por mudanças se contrasta com o posicionamento receoso dos outros dois membros permanentes, que discordam que seria papel do CSNU realizar esse tipo de demanda, pois incorreria na violação do princípio de não intervenção, como foi de fato apontado na retórica russa. A ênfase do Reino Unido no aspecto civil da situação síria, com menções às mortes e ao desrespeito aos direitos da população, favorece um alinhamento à oposição ao regime e a um envolvimento mais incisivo do CSNU.

Em abril de 2012, durante a presidência norte-americana no CSNU, foram adotadas as duas primeiras resoluções acerca da situação na Síria, por decisão unânime. A resolução 2042 (2012) autorizava o envio de uma equipe de monitoramento à Síria e expressava o apoio ao plano de seis pontos¹²⁰ formulado pelo Enviado Especial da ONU-Liga Árabe à Síria. No pronunciamento que se seguiu à adoção do documento, o representante britânico enfatizou as perdas humanas ocorridas durante um ano na Síria e citou a “brutalidade nas mãos de um regime que tem priorizado sua própria sobrevivência em detrimento das necessidades, direitos e aspirações do povo que deveria servir e proteger.”

Sir Mark Lyall Grant ainda caracterizou a proposta do Enviado Especial como a última oportunidade para o fim da violência armada, enfatizando o compromisso que o regime sírio deveria assumir no que diz respeito ao fim da movimentação das tropas em direção aos centros populares e o fim do uso de armas pesadas. Sua fala incorporou também a necessidade de que a oposição também evitasse a violência e garantisse que o regime não tivesse desculpas para renegar seus compromissos.

Na semana seguinte, por ocasião da adoção da resolução 2043 (2012) – cuja ênfase recaiu no estabelecimento da UNSMIS (Missão das Nações Unidas para a Supervisão na Síria), composta por 300 militares não armados e civis observadores para monitorar o cessar da violência armada –, o Reino Unido expressou reticência no envio de uma missão maior, devido à escalada da crise. De acordo com o representante permanente britânico, o regime pouco fez para demonstrar a intenção de tomar os passos para acabar com o conflito, com o uso contínuo de armas pesadas e ataques à diversas cidades, além da restrição do avanço da equipe observadora da ONU. No entanto, reforçou o apoio de sua delegação às recomendações do SGNU de que a missão deveria ser enviada à Síria, uma vez que poderia ter um impacto positivo, incentivando a mudança de dinâmica no campo e com a possibilidade de monitorar mais locais.

Grant lembrou também que o papel da UNSMIS não seria apenas de monitorar o fim da violência, mas a implementação completa do plano de seis pontos preparado pelo Enviado

¹²⁰ A proposta do Enviado Especial ao governo sírio foi formulada em seis passos: (1) o compromisso de trabalhar com o Enviado em um processo político inclusivo e liderado pelos sírios, considerando as aspirações da população; (2) o comprometimento com o fim dos ataques e a implementação do fim da violência em todas as suas formas por todas as partes a fim de proteger os civis; (3) a garantia do acesso à ajuda humanitária a todas as áreas afetadas pelo conflito, com pausa diária de 2 horas; (4) a intensificação da escala e da rapidez na libertações das pessoas presas arbitrariamente e o fornecimento de informação sobre os locais de detenção e sobre as pessoas nessa situação; (5) a garantia de liberdade de movimento e de visto não discriminatório aos jornalistas no país; e (6) o respeito à liberdade de associação e ao direito de demonstração pacífica como garantido juridicamente. Documento anexo à Resolução 2042 (2012).

Especial, particularmente no que dizia respeito às prisões políticas e às garantias de demonstração e associações, direitos humanos, acesso aos jornalistas e à transição política. Ressaltou ainda os riscos da missão, vinculando seu sucesso à postura do regime sírio. Por fim, afirmou a posição do Reino Unido em aplicar sanções no caso do governo Assad não cumprir com os compromissos delineados no plano de ação.

Em julho de 2012, o CSNU se reuniu para votar o projeto de resolução S/2012/538, proposto pelos países europeus e pelos Estados Unidos, que prorrogava a UNSMIS, mas continha linguagem mais dura relativa às consequências da não observância das provisões pelo governo Sírio, e uma segunda proposta (S/2012/547/REV2), mais branda, formulada pela Rússia, que retirou o documento antes que ocorresse a votação. A cisão entre os P5 era evidente. De acordo com Mark Grant, representante permanente do Reino Unido, era inadmissível que pela terceira vez Rússia e China bloqueassem os esforços do CSNU para solucionar a questão síria. Reforçando que a quantidade de civis mortos na Síria continuava crescendo (com mais de 100 mortes por dia) desde o primeiro veto dos dois membros permanentes, em outubro de 2011, o Reino Unido (e o P3 de forma geral) adotou a postura do *name and shame*, responsabilizando russos e chineses pela continuidade do conflito.

O Reino Unido enfatizou a necessidade de ação urgente e decisiva pelo CSNU, uma vez que nem a UNSMIS havia conseguido desenvolver suas atividades devido à situação de total insegurança na Síria. Grant defendeu a proposta de resolução preparada com o objetivo claro de utilizar o peso do Conselho para apoiar o trabalho do Enviado Especial Conjunto e seus esforços em implementar o plano dos seis pontos, em prol da possibilidade de redução da violência por todas as partes do conflito, bem como o processo político formulado pelo Grupo de Ação para a Síria, nas negociações de Genebra em 30 de junho (S/PV.6810). O representante britânico, assim, argumentou a favor do projeto de resolução sob os termos do Capítulo VII da Carta, a fim de que as partes do conflito ficassem cientes de que seus compromissos eram obrigatórios. Essa proposta, de acordo com Mark Grant, ia ao encontro das recomendações do SGNU e do Enviado Especial, Kofi Annan, com foco na remoção do armamento pesado como primeiro passo.

Nas palavras de Grant, ao longo do processo de negociação da proposta, Rússia e China escolheram não apoiar o curso de ação proposto por Annan, embora tivessem considerado um avanço o acordo de Genebra para um plano de transição. De acordo com o representante britânico, quando chegou a hora de transformar palavras em ações, tomando decisões que requeriam a implementação das duas resoluções anteriores do CSNU e garantir um avanço da

situação em solo que poderia prejudicar o plano de transição negociado em Genebra, russos e chineses preferiram não se engajar. Mark Grant ainda criticou a preocupação da Rússia e da China de que a resolução sob as provisões do Capítulo VII poderia ser precursora de uma ação militar na Síria, chamando tal argumento de irracional. Ressaltou ainda que tais países preferiram confiar mais na abordagem ineficaz de confiar nas promessas de Assad, que outras vezes já haviam se mostrado vazias (S/PV.6810).

Na visão do P3, russos e chineses advogavam por uma extensão do mandato da UNSMIS de uma maneira que ignorava o fato de que a missão não tinha capacidade de operar. Dois dias após a tentativa frustrada de adotar o projeto S/2012/538, o CSNU aprovou a resolução 2059 (2012), que, de forma objetiva e simples, prorrogava a missão por mais 30 dias. Não houve pronunciamentos das delegações na ocasião (S/PV.6812).

Em setembro de 2013 (S/RES/2118), foi aprovada a única resolução de 2013, que versava acerca da eliminação da utilização das armas químicas nos confrontos entre as partes sírias. O representante do Reino Unido enfatizou os aspectos normativos e as consequências humanas da utilização das armas químicas no conflito da Síria, descrevendo o caso como crime de guerra. O Reino Unido demonstrou sua posição de que o governo sírio deveria se guiar pelo princípio da responsabilidade e transparência nas ocasiões em que o uso de armas químicas fosse comprovado e destacou que a situação demandava obrigações por parte do governo sírio no sentido de cumprir com a decisão da OPCW e, no caso de desobediência, afirmou que o CSNU poderia impor medidas mais drásticas de coerção (S/PV.7038).

William Hague, representante britânico, ainda anunciou que o Reino Unido estava contribuindo com cerca de \$3 milhões para o Fundo OPCW Síria e encorajou aos demais membros que colaborassem tanto com recursos materiais como com expertise para que a consecução dos trabalhos da OPCW fosse possível. De acordo com a posição do Reino Unido, os esforços dos países deveriam se concentrar na crise humanitária, uma vez que o processo político de uma transição negociada na Síria – a partir da formação de um órgão de governo transitório com totais poderes executivos como base para um consenso entre as partes – certamente não traria resultados imediatos.

No ano de 2014, o Reino Unido foi um dos proponentes da S/RES/2139, aprovada por consenso em fevereiro, que enfatizava a necessidade de proteção dos civis e na entrega de auxílio humanitário. Nesse sentido, Sir Mark Lyall Grant enfatizou a responsabilidade de Bashar Al-Assad na continuidade da crise humanitária síria e na perpetração de violência e desrespeito aos direitos humanos no país. Assim sendo, contradisse o representante russo, que

sugerira um progresso humanitário na Síria, declarando que a realidade era completamente diferente, com mais de 9 milhões de pessoas em necessidade, aumento de 50% dos deslocados internos, altos índices de morte, entre outros números (S/PV.7116). O Reino Unido intensificou a crítica a Assad e instou pela assistência do regime à população civil em conflito.

No mês de maio do mesmo ano, o CSNU apreciou o projeto de resolução S/2014/348, que decidia agir sob o Capítulo VII da Carta da ONU no sentido de denunciar todas as partes (indivíduos, grupos armados, autoridades, entre outros atores) que se utilizavam da violência e desrespeitavam os direitos humanos ao Tribunal Penal Internacional (TPI) para as devidas investigações. O projeto foi reprovado, com dois vetos por parte da Rússia e da China. Na ocasião, o Reino Unido expressou indignação com a situação, assim como a maioria dos membros do CSNU (S/PV.7180).

Até o final do ano de 2014, mais duas resoluções foram aprovadas, a S/RES/2165 e a S/RES/2191. Ambas enfatizavam o aspecto humanitário, a necessidade de mais auxílio, condenação da utilização da fome como tática de guerra, urgência do acesso humanitário a áreas de difícil acesso, bem como a proteção do pessoal da ONU no trabalho junto à população civil. O posicionamento do Reino Unido foi constante no sentido de continuar acusando o regime sírio pelo uso de métodos de guerra que dificultam a chegada de ajuda à população civil e citou o agravamento da situação, que já ultrapassava os três anos de conflito. Ademais, o representante britânico solicitou o envio de uma missão de observação da ONU para garantir a implementação da operação de auxílio humanitário aprovado (S/PV.7216).

Em 2015, o primeiro documento adotado pelo CSNU foi a S/RES/2209, que reconhecia o relatório da OPCW o qual reportava o uso de gás cloro na Síria. O representante do Reino Unido, ao enfatizar, em sua fala, a importância desse reconhecimento de forma unânime pelo P5, deixou claro que, caso mais casos como esse voltassem a ocorrer, o Conselho deveria tomar ações mais fortes, ameaçando a posição russa, que se opôs a qualquer tipo de punição às partes violadoras (S/PV.7401). Por ocasião da aprovação da Resolução 2235, no mês de agosto, os britânicos apoiaram o estabelecimento do Mecanismo de Investigação Conjunta da ONU e da OPCW, imparcial e independente, entendendo que ele significaria um passo rumo à responsabilização daqueles que se utilizam desse tipo de arma. O aspecto normativo do sistema internacional, nesse sentido, estaria sendo fortalecido com a medida, na visão dos britânicos (S/PV.7501).

Na aprovação da resolução 2254, estava presente o Secretário de Estado para Assuntos Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido. O posicionamento britânico de expressar

apoio à um documento que focava um caminho político para a resolução do conflito se manteve inalterado. Na última resolução sobre o tema aprovada no ano de 2015, a S/RES/2258, o viés humanitário foi novamente enfatizado, reafirmando a posição britânica de atuação na proteção dos civis e na continuidade do auxílio humanitário por parte da ONU (S/PV.7595).

No ano de 2016, as posições no CSNU se mostravam novamente mais polarizadas. A resolução 2268 (2016) retomava sob novos termos as negociações acerca de um processo de transição política liderado pelos sírios e com a participação de EUA e Rússia. Na visão britânica, conforme a declaração pós-adoção do documento, a resolução significava o maior passo em direção a uma solução duradoura, após 5 anos de conflito. Mesmo assim, o representante do Reino Unido mencionou mais três passos para maximizar os efeitos das negociações, quais sejam: o acordo acerca de um monitoramento transparente e um processo de verificação de cessação das hostilidades; medidas de construção de confiança entre as partes, com o comprometimento de Assad ao processo político e a soltura de pessoas detidas arbitrariamente; e o fim completo das obstruções ao atendimento médico aos feridos e nas áreas de difícil acesso (S/PV.7634).

Além de pontuar as próximas etapas necessárias, o representante britânico enfatizou a necessidade de a Rússia utilizar da sua influência sobre Bashar al-Assad a fim de garantir o cumprimento dos acordos negociados (idem). O ataque dos britânicos à posição russa ocorreu no sentido de que este país não estaria dando seguimento a suas palavras e a possibilidade de que um engajamento verdadeiro poderia colocar um fim à violência perpetrada pelo regime sírio.

Em 8 de outubro, na reunião 7785 do CSNU, os membros tiveram diante de si dois projetos de resolução concorrentes para adoção. Após o veto russo ao primeiro documento (S/2016/846), o representante do Reino Unido elevou a intensidade das discordâncias com a Rússia, responsabilizando o país por um posicionamento que, além de ter implicações práticas, no sentido de prejudicar a assistência humanitária ao povo sírio, denegria a credibilidade do Conselho e seu respeito diante da comunidade internacional, além de representar “*a cynical abuse of the privileges and responsibilities of permanent membership.*” (RYCROFT, S/PV.7785, p. 6)

Os britânicos ainda foram enfáticos ao indicar que, sob o pretexto de combater o terrorismo na Síria, as táticas utilizadas na cidade de Aleppo pelo regime sírio, com o apoio da Rússia, estavam aprofundando a crise humanitária, ajudando a torná-la uma catástrofe. Para tanto, afirmou que havia clara evidência de que os russos haviam sido responsáveis por um dos

ataques cometidos contra um comboio humanitário da ONU no mês de setembro, prejudicando a segurança dos próprios trabalhadores da organização. O embaixador Rycroft assinalou:

Russia's actions in recent weeks have exposed just how hollow its commitment to the political process is. Today we have seen that commitment for what it really is — a sham. Instead of investing energy in peace and diplomacy, Russia has supported, facilitated and cooperated with the Syrian regime in order to retake and destroy areas standing against Al-Assad, literally killing off those who want a moderate, peaceful and pluralistic future, free from both the barbarism of Al-Assad and the horrors inflicted by Da'esh and other terrorists in Syria. And it is Syrian civilians who continue to bear the brunt of that cruelty and Russia's complicity. (S/PV.7785, p. 6)

UNMISS

Como mencionado anteriormente, a resolução 1996 (2011), que instaurou a UNMISS, foi aprovada por consenso e sem pronunciamentos dos membros do CSNU na ocasião. Uma nova resolução só foi adotada no ano seguinte (S/RES/2046) e focou mais na escalada dos conflitos entre Sudão e Sudão do Sul do que nas atividades da missão em específico. O Reino Unido foi um dos proponentes do documento S/2012/279, que originou a resolução. Na reunião 6764, o representante britânico reforçou a importância do engajamento da UA com a elaboração de um plano de ação para lidar com a situação sudanesa e as obrigações dos dois Estados em conflito de resolverem as situações em regiões de disputa, reiterando a questão humanitária e a situação da população deslocada (S/PV.6764). Na reunião 6800, quando foi adotada a resolução 2057 (2012), o país não se pronunciou oficialmente.

Entre 2012 e 2014, como mencionado anteriormente, foram aprovadas seis resoluções e dois PRSTs, todos por consenso. No ano de 2013, o Reino Unido não fez discursos oficiais nas duas ocasiões de adoção das Resoluções 6998 e 7091, respectivamente, mas foi um dos proponentes do documento. A situação se repetiu em 2014, com os documentos S/RES/2155 e S/RES/2187 e, em ambos os casos, os britânicos foram coautores dos textos aprovados – documentos de extensão de mandato da UNMISS, cada uma adicionando um período de seis meses, e de reforço ao mandato de proteção de civis.

Em 2015, quatro resoluções foram aprovadas e o Reino Unido foi *penholder* da maioria dos textos, mas não se pronunciou oficialmente nas sessões do CSNU. A reunião de adoção da resolução 2206 (2015) contou com pronunciamentos de apenas alguns dos membros, não dos britânicos (S/PV.7396). Na reunião seguinte acerca do tema do Sudão do Sul (S/PV.7451), que adotou a resolução 2223 (2015), houve 15 votos favoráveis à extensão do mandato por mais seis anos e os membros do CSNU não realizaram declarações oficiais.

Quando as discordâncias russas dos demais membros permanentes se apresentaram de forma mais veemente na reunião 7532, quando a Rússia se absteve na votação da resolução 2241 (2015), o Reino Unido não fez declarações oficiais, mas permaneceu afinado com os EUA e a França, que tomaram a frente das discussões. Em novembro de 2015, novamente foi expressa a falta de unidade do CSNU, com mais uma abstenção russa na resolução 2252. Ao fim da votação, o Reino Unido também não discursou (S/PV.7581). Ressalta-se que as quatro resoluções aprovadas no ano de 2015 foram propostas pelos EUA.

Como foi dito, o ano de 2016 foi o que apresentou o maior número de documentos aprovados, com cinco resoluções e dois PRSTs. As discordâncias russas não impediram a aprovação da resolução 2271 (2016), a qual estendeu a validade das sanções ao Sudão do Sul por mais um mês e meio, mas as intervenções orais formais no CSNU ficaram por conta apenas da delegação russa e norte-americana (S/PV.7639).

A segunda resolução aprovada em 2016 foi a 2280, também estendia pelo mesmo prazo as sanções. Como consequência, a reunião 7667 não apresentou registros de pronunciamentos formais. Em maio, a aprovação da resolução 2290 (2016) também focava a extensão do regime de sanções direcionadas e dava mais tempo às partes para cumprirem com os acordos, uma vez que a situação de violência voltava a se intensificar, com casos registrados de estupros, dentre outras violações aos direitos humanos. Nesta ocasião, os britânicos tampouco se pronunciaram oficialmente (S/PV.7702).

Na reunião 7751 o CSNU adotou de forma unânime a resolução 2302 (2016), que estendia a UNMISS por mais alguns dias, ocasião na qual a delegação britânica não se pronunciou. Porém, no dia 12 de agosto do mesmo ano, data em que expirava novamente o mandato da missão, a Rússia se absteve na votação para adoção da resolução 2304, assim como China, Egito e Venezuela, diminuindo o índice de unanimidade de decisão do Conselho sobre a questão. Então se deu o segundo pronunciamento formal do Reino Unido, em seis anos de debates sobre o tema.

O representante britânico reforçou a importância da criação de uma força de proteção a pedido da Autoridade Intergovernamental sobre Desenvolvimento (IGAD) e da UA e em concordância com o governo do Sudão do Sul. A posição do Reino Unido enfatizou, como de praxe, o aspecto humanitário e reforçou que as medidas tomadas para aliviar a crise da população e a retomada dos diálogos políticos dependeriam do governo de Juba cumprir com suas promessas, ou seja, não obstruir e apoiar os trabalhos do Representante Especial do SGNU e da UNMISS. Declarou ainda que o governo do Sudão do Sul deveria responsabilizar os

indivíduos violadores do direito internacional humanitário e que cometem abusos aos direitos humanos, como estupros. A fala do Reino Unido foi concluída com uma crítica velada à Rússia, que não permitiu a inclusão de um embargo de armas que, segundo os britânicos, seria um passo fundamental para o fim da violência no país (S/PV.7754).

Considerando o posicionamento de Rússia e Reino Unido com respeito aos dois casos, é possível notar uma priorização da questão da Síria, por motivos econômicos, geopolíticos, entre outros. De forma geral, o envolvimento direto na prática e a polarização do assunto dentro do CSNU coloca os russos em proeminência, se comparados os dois membros permanentes analisados. Mesmo assim, o Reino Unido mantém uma retórica consistente com sua liderança no tema da proteção de civis, enquanto a Rússia tenta, muitas vezes, mudar o foco das acusações direcionadas a Assad para o combate ao terrorismo na situação síria.

Na questão do Sudão do Sul, a existência de poucos registros de pronunciamentos formais e a aprovação de todas as resoluções do período analisado não indicam concordância ou voz uníssona do CSNU, como se pode observar. Analisando as retóricas, a Rússia demonstra com veemência suas preocupações com a imposição de sanções e, por vezes, chega a ser contraditória em seu discurso, deixando evidente um receio de que essas medidas mais duras também tentem ser impostas no caso sírio, no qual tem interesse maior. Os britânicos, por sua vez, se engajam mais nas negociações dos textos e na redação dos projetos de resolução, ou seja, informalmente e como *penholders*, enquanto se pronunciam apenas em duas ocasiões formais ao longo do período analisado. Isso, porém, não significa desinteresse na questão, uma vez que o país tem se engajado militarmente na UNMISS de forma assertiva, como PCC e TCC, além de ter uma estratégia nacional para proteção de civis e iniciativas de fortalecimento do debate sobre as operações de paz da ONU.

CAPÍTULO 6 - A ATUAÇÃO DOS MEMBROS NÃO PERMANENTES DO CSNU

Conforme tratado no Capítulo 1, a composição do CSNU desde a década de 1960 é de 15 membros, sendo 10 não permanentes, ou eletivos, que atuam por um período de dois anos no órgão. A distribuição dos assentos rotativos é alocada por grupos regionais, sendo cinco assentos para África e Ásia, um para o Leste Europeu, dois para América Latina e Caribe e dois para Europa Ocidental e Outros. Cada um desses grupos lida de forma particular com a escolha de seus representantes no Conselho, com práticas que variam desde uma rotação organizada até uma lógica de livre-mercado, que permite que os Estados membros testem suas chances livremente.

Os países que se candidatam a um assento no CSNU são logo considerados privilegiados, já que, como aponta David Malone (2000), desde os anos 1990, ser membro do órgão é visto como um prêmio, devido a, entre outros motivos, agenda cada vez mais ativa do Conselho e, frente a ela, à conscientização do seu papel na garantia das provisões do Capítulo VII da Carta da ONU, que permite a autorização das medidas coercitivas. Uma vez eleitos, os membros não permanentes são bombardeados pela condução costumeira dos negócios do Conselho pelos P5, assim como pelas relações privilegiadas destes com o Secretariado, pela intensa carga de trabalho imposta pela agenda formal do órgão, além da necessidade de ter pessoal suficiente para participar dos comitês de sanções instituídos nos últimos anos. (MALONE, 2000)

Os países eleitos ao CSNU não necessariamente são os que possuem mais capacidades militares, econômicas, ou mesmo em termos de população e território, mas, embora, em princípio, há importância de países pequenos serem incluídos no órgão, suas capacidades práticas são limitadas para que lidem com as demandas de um membro do Conselho. Além disso, esses Estados podem fazer frente e irritar os P5, assim como podem ser facilmente influenciados ou cooptados, procurando não alterar o *modus operandi* e as decisões dos permanentes (idem).

Entre as motivações para participação como membro não permanente do CSNU, as principais são o prestígio internacional, a promoção de posicionamento nacional em um determinado assunto em disputa e a busca por objetivos mais abrangentes (idem.), no sentido de avançar temas para discussão que vão além do modo de interação usual do órgão de responder a crises iminentes, embora este seja um objetivo difícil de ser alcançado. Nesse

sentido, fatores que variam desde a personalidade dos representantes permanentes dos Estados membros até a troca de votos contam nas eleições conduzidas pela AGNU.

Dentre os membros não permanentes que mais vezes foram eleitos para um termo no CSNU, é possível citar Índia, Canadá, Japão e Brasil, entre outros. Embora outros pudessem ter sido estudados, o Brasil foi escolhido por sua trajetória no sentido de contribuir normativamente para os trabalhos do órgão, seu posicionamento de ênfase a uma reforma da instituição, seu envolvimento com as operações de paz da ONU e seu histórico de envolvimento com a organização desde sua criação, ocasião na qual é alegado que o país teria sido considerado para ocupar um cargo permanente no órgão. (GARCIA, 2012)

Vale ressaltar que, devido a ocuparem um termo de apenas dois anos no Conselho, sem que haja possibilidade de reeleição imediata ao cargo, pode ser entendido que os membros eletivos expressem um retrato pontual dos trabalhos do órgão. Entretanto, suas contribuições às dinâmicas sociais do CSNU, ora de aproximação ora de afastamento de membros do P5, são relevantes para análise do *modus operandi* do mesmo. Seus comportamentos, de forma geral, podem apontar a uma posição equilibrada, mediativa, do órgão em busca do consenso e colaboram para o constrangimento, ainda que mínimo (e não desinteressado), dos P5.

Brasil

O Brasil foi um dos primeiros países que ocuparam assento não permanente no CSNU, tendo sido eleito pela primeira vez em 1946, ano em que se iniciaram os trabalhos do órgão. Desde então, o país teve dez mandatos, sendo um dos países que mais vezes ocuparam a posição, excetuando-se o Japão. As passagens do país pelo Conselho compreendem os seguintes biênios: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011.

Em termos de capacidades materiais, o Brasil é o maior país da América do Sul, com mais de 8 milhões de quilômetros quadrados e com uma população de aproximadamente 205 milhões de pessoas. Sua economia gira em torno dos setores de mineração, indústrias e serviços, que gerou um PIB de 1,7 trilhões de dólares, em 2015. Essas características colocam o Brasil em uma posição de vantagem sobre outros países menores membros das Nações Unidas, caracterizando-o como país em desenvolvimento e de grandes proporções territoriais e demográficas. Porém, o que o credencia a ter ocupado o assento não permanente do CSNU por dez vezes é seu histórico de colaboração com a organização desde seus primórdios, tendo sido um dos 51 membros fundadores das Nações Unidas, o que enfatiza a identidade de um país

comprometido com o multilateralismo e a diplomacia preventiva, com vistas à paz internacional.

Desde a década de 1960, o Brasil passou a dar ênfase em um engajamento mais intenso no CSNU, ainda que não de maneira constante. De maneira geral, a cultura institucional do Itamaraty ressalta, a partir de então, a busca por um assento permanente no órgão enquanto interesse nacional. (VARGAS, 2011) Seja como for, esse posicionamento brasileiro é entendido como uma “tentativa de lograr um papel institucional mais forte e formal no gerenciamento da ordem internacional (...) maior participação no desenhar dessas regras, de modo a não permitir que elas sejam elaboradas à nossa revelia e contra nossos interesses” (Idem, pp. 12-13), embora a visão acerca desse ordenamento se apresente com características variáveis no decorrer da história.

Como ações mais diretas no sentido de promover os valores e o trabalho da ONU, principalmente no que diz respeito à consecução dos objetivos que dizem respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais, o Brasil tem histórico de contribuição com tropas para as operações de paz desde a UNEF-1¹²¹, com participação efetiva em cerca de 30 missões de paz, cedendo aproximadamente 17 mil homens. Ressalta-se a participação do país na MINUSTAH, que se encerrou em 15 de outubro de 2017, na qual o comando militar das operações estava à cargo do Brasil e para a qual enviou seu maior contingente, com cerca de mil homens. Em março de 2017, dados oficiais do Departamento de Operações de Manutenção da paz da ONU apontavam o país como o décimo terceiro maior contribuinte de tropas.¹²²

Na década de 1990, conforme já mencionado, os trabalhos do CSNU se intensificam, na medida em que o entendimento ampliado de segurança tem como consequência a expansão da agenda do órgão, que passa a incluir questões temáticas, como o risco das armas de destruição em massa, o terrorismo, as populações mais vulneráveis em situações de conflito armado, entre outras. Ademais, torna-se comum a adoção de sanções direcionadas a facções dentro de países em conflito e uma compreensão mais holística das operações de paz se instala.

Nesse sentido, a responsabilidade de manutenção da paz e da segurança internacionais, outrora conferida principalmente aos P5, tende a ser compartilhada com os demais membros do órgão. (AMORIM, 2008) Por exemplo, as operações de paz, apesar de financiadas por estes

¹²¹ A Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (em inglês, UNEF-1) foi criada pela AGNU em 1956 para colocar fim à Crise de Suez, a fim de estabelecer uma linha de armistício entre egípcios e israelenses. A operação ocorreu entre 1957 e 1967, na ocasião, o Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria de 600 soldados.

¹²² Entre os diversos estudos que detalham a participação do Brasil nas operações de manutenção de paz da ONU, ver UZIEL, 2010 e FONTOURA, 1999.

Estados, são compostas majoritariamente por tropas provenientes de países em desenvolvimento, além de terem funções mais amplas, como condução de processos eleitorais, proteção de civis, entre outras. Além disso, se torna mais frequente o envolvimento de atores regionais na resolução dos conflitos, o que também demanda dos P5 uma maior consideração às visões dos demais membros visando decisões mais efetivas, criando uma oportunidade a Estados como o Brasil.

Em 2006, o Brasil colaborou para a criação da Comissão de Consolidação da Paz, que visava fortalecer a capacidade dos países em situações de recuperação pós-conflito a partir do investimento no combate à miséria e em alternativas de geração de riqueza para a população. Nesse sentido, a Comissão se consolidava enquanto uma ponte entre o CSNU e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), obedecendo ao artigo 65 da Carta da ONU.

Em sua última passagem pelo CSNU, no biênio 2010-2011, o país focou na promoção de temas relativos ao desenvolvimento, trabalhando a ligação entre elementos socioeconômicos e situações de insegurança, a partir do entendimento de que a maioria dos conflitos no mundo ocorre em países econômica e socialmente fragilizados. No ano de 2011, se esforçou para promover um conceito complementar à responsabilidade de proteger. No entanto, a iniciativa da noção de ‘responsabilidade ao proteger’ (RwP, sigla em inglês) não foi avançada com o devido rigor e houve pouca aderência ao conceito, principalmente por parte dos P5.

Apesar da presença constante no órgão, excetuando-se uma interrupção, nos últimos anos, o país não apresentou candidatura ao órgão, o que significa que ficará fora do CSNU pelo menos até 2033, uma ausência de ao menos vinte e dois anos, período mais longo do que os 20 anos (1968-1988) de ausência no órgão desde o regime militar. A única possibilidade de o país fazer parte do CSNU antes de 2033 é no caso de algum país da América Latina desistir da candidatura, o que depende de intensa negociação.

Essa ausência de representação no órgão representa uma quebra de tradição na trajetória diplomática brasileira, sendo significativa de uma perda da capacidade de influenciar o órgão de maior força da ONU¹²³ e, por fim, mina a autoridade do país para apontar problemas e desequilíbrios do órgão. Esse fato poderia indicar um sintoma de encolhimento do país no

¹²³ Alguns autores enfatizam a relação entre a frequente presença do Brasil no CSNU como membro eletivo e sua habilidade de evoluir conforme o passar dos anos como um dos pontos que favoreceriam uma autonomia de posicionamento no órgão. Ver: VOETEN, 2005, p. 551; FONSECA, 2011, pp. 389-90; UZIEL, 2014. No caso uma ausência prolongada, como a que se instala desde 2012, prejudica-se também um posicionamento mais independente em futuros mandatos.

cenário internacional, se consideradas as mudanças na política externa entre os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Sob o primeiro presidente, ambições de mediar a paz entre israelenses e palestinos fizeram com que o país apresentasse proposta de acordo (juntamente com a Turquia) para resolver a questão do programa nuclear do Irã, indicativo de um protagonismo nas principais questões da política internacional. A busca por autonomia e maior projeção no sistema internacional são apontados por Saraiva & Valença (2012) como elementos constantes e mais visíveis nesse período, apontando a uma continuidade da política externa brasileira no sentido de nortear as ações internacionais, o que contribuiu, por consequência, à maior visibilidade ao país na política internacional. Já sob a administração de Dilma, não houve interesse de fazer parte do CSNU, apenas a iniciativa tímida do RwP, além de um processo de afastamento gradativo dos países vizinhos, diminuindo o espaço de influência do país e, consequentemente, sua projeção internacional.

De forma geral, apesar das soluções das questões da agenda do CSNU dependerem de fatores políticos que envolvem predominantemente os P5, uma ausência tão longa no CSNU não permite ao Brasil expressar sua concepção de ordem internacional e certamente não auxilia o pleito do país por um assento permanente ou em favor de uma reforma do órgão, por meio dos esforços do G4. Ainda assim, o país é relevante para as dinâmicas do CSNU por possuir características que o capacitam a compreender realidades díspares.

De acordo com Rocha (2009), apesar de carências em termos de poder militar e econômico, é possível identificar alguns elementos de destaque que legitimam o protagonismo do país em contextos institucionalizados mais formais. Primeiramente, os contrastes da realidade socioeconômica brasileira auxiliam-no a compreender a relação entre ricos e pobres, buscando por estabilização e inclusão social domesticamente e no fomento a um ambiente internacional mais justo e estável. Em seguida, pesam-se as tradições de política externa brasileira, que valorizam a boa relação com os países vizinhos, o respeito a normas internacionais, formas pacíficas de solução de controvérsias, ao princípio da não-intervenção e da autodeterminação dos povos. Por fim, o compromisso do país em denunciar injustiças e minimizar as desigualdades no âmbito internacional com vistas à transformação da ordem é igualmente uma ação política relevante:

Mudar esse estado de coisas implica, então, aprofundar a agenda política internacional, por exemplo, ao se avançar nas metas do milênio. Não basta rever as bases econômicas de uma ordem que, inegavelmente, muito ampliou a riqueza mundial, mesmo nas regiões mais pobres. Trata-se, isto sim, de se questionar os

critérios de distribuição dessa riqueza, de se produzir condições de maior equidade. (ROCHA, 2009, p.8)

Considerando as características acima elencadas, é possível identificar o papel de membros eletivos ao CSNU, particularmente do Brasil, no sentido de serem capazes de introduzir preferências e posicionamentos que podem vir a alterar as posições do P5. (UZIEL, 2015) Essa visão contraria autores que enfatizam a política do CSNU moldada majoritariamente pelos P5, o interesse destes em convencer os membros não permanentes a votar de forma favorável às suas propostas, bem como a ênfase no papel simbólico e informativo dos membros eletivos. (BOSCO, 2009; BUENO DE MESQUITA & SMITH, 2010; VREELAND & DREHER, 2014).

Assim sendo, os membros eletivos do Conselho poderiam contribuir de forma mais assertiva na tomada de decisões, a partir de uma ação voltada a atender suas próprias prioridades, o que não necessariamente significa seguir a liderança dos P5. O estudo dos padrões de votação do Brasil desde 1946, que foca em alguns casos específicos – quais sejam, a resolução 1284 sobre o Iraque, a resolução 1542 sobre o Haiti, a resolução 1593 sobre o Sudão e a resolução 1929 sobre o Irã – enfatiza a possibilidade de relativa autonomia de decisão e até insatisfação frente a algumas decisões do órgão. (UZIEL, 2015) Esse comportamento, no entanto, teria um caráter moderado de rebeldia, ou seja, o país está disposto a tomar alguns riscos, mas não a ponto de prejudicar o funcionamento do CSNU como um todo.

Questão da Síria

A Síria já era objeto da agenda do CSNU antes do ano de 2011, mas sob a perspectiva do conflito com Israel sobre o domínio de parte das colinas de Golã, das suas relações com o Líbano ou do aspecto dos refugiados palestinos presentes em território sírio. Apenas a partir do segundo ano do mandato brasileiro, a situação interna síria passa a ser debatida e a forte repressão estatal às manifestações da população contra o regime de Bashar Al-Assad intensificam rapidamente o conflito, com uma quantidade alarmante de vítimas diretas e indiretas.

No início do conflito na Síria, em 2011, o Brasil era membro eletivo do CSNU e os temas relativos ao Oriente Médio tomavam conta de grande parte da agenda de discussões do órgão. No entanto, o caso em andamento e que demandou maior atenção por parte do Conselho era o caso da Líbia, também no contexto de Primavera Árabe, que polarizou o P5. Considerando essa cisão que se instalou no CSNU entre o P3, de um lado, e Rússia e China, de outro, poucas

medidas foram adotadas visando a interrupção da violência e a solução pacífica do conflito em seu estágio inicial.

Nesse sentido, o posicionamento do Brasil foi no sentido de advogar pelo fim da violência e o respeito pelos direitos humanos, principalmente por parte do Estado para com a população civil. Internamente ao CSNU, o Brasil se pronunciou em defesa de um posicionamento unívoco dos membros. Nesse sentido, negociou com o Reino Unido o único documento adotado naquele ano com respeito à Síria, uma declaração presidencial (S/PRST/2011/16) que expressou uma primeira reação do Conselho à situação a partir da ênfase na crise humanitária, no apelo ao fim da violência e das violações de direitos humanos, além da defesa de uma solução política liderada pelos próprios sírios.

Por ocasião da votação do primeiro projeto de resolução sobre o tema (S/2011/612), o país se absteve, seguindo uma posição dos demais países BRICS de evitar a possibilidade de intervenção militar conforme ocorrera no caso da Líbia¹²⁴. Na justificativa do voto brasileiro, a embaixadora Maria Luiza Viotti destacou os esforços do Brasil e do IBAS no diálogo com o governo sírio para o fim da violência e a garantia do acesso humanitário, reafirmando a condenação às violações dos direitos humanos no país. A representante permanente também destacou a liderança brasileira na comissão de inquérito estabelecida sob os auspícios do Conselho de Direitos Humanos, cujo presidente era o diplomata Paulo Sérgio Pinheiro. Ademais, endossou a importância da libertação dos prisioneiros políticos e da reforma do sistema político, conforme haviam anunciado as autoridades sírias (S/PV.6627).

O entendimento do Brasil, de acordo com o discurso proferido na ocasião desta reunião, foi de que o projeto de resolução apresentado pelos países europeus do CSNU – além de França e Reino Unido, membros permanentes, a resolução foi patrocinada também por Portugal e Alemanha, membros eletivos em 2011 – não teve tempo suficiente de maturação para que as divergências políticas dos membros fossem acomodadas. A embaixadora lamentou que a resolução não fora adotada e mostrou o apoio do Brasil às iniciativas da Liga Árabe nos esforços diplomáticos em prol da paz (S/PV.6627).

UNMISS

Conforme a Tabela 3, no biênio 2010-2011, em que o Brasil era membro do CSNU, apenas uma resolução foi adotada para o tema específico da UNMISS, que foi justamente o

¹²⁴ Para um estudo mais detalhado do posicionamento dos países BRICS no CSNU, ver: OLIVEIRA, A. P. L.; UZIEL, E.; ROCHA, R. A Atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. *Política Externa (USP)*, v. 23, p. 67-77, 2015.

documento que inaugurava a missão. As demais reuniões formais registradas no período tratavam da situação geral do Sudão como um todo, uma vez que o Sudão do Sul só se tornou independente no início de julho de 2011. Foi só a partir de 2014 que a situação no Sudão do Sul se intensificou rapidamente e o tópico passou a ser mais discutido no órgão – ainda sob o título Sudão.

Em 8 julho de 2011, o órgão adotou por unanimidade a resolução 1996 (2011), que estabeleceu a UNMISS pelo período de um ano e sob o capítulo VII da Carta da ONU. Na ocasião, não houve pronunciamentos dos países membros (S/PV.6576). Cinco dias depois, o Sudão do Sul foi reconhecido como membro das Nações Unidas pelo Conselho (S/PRST/2011/14). De acordo com o documento, a UNMISS deveria cumprir as seguintes funções: fornecer apoio à consolidação da paz, promover o desenvolvimento econômico e a construção das instituições estatais do Sudão do Sul a longo prazo; apoiar ao governo do país no exercício de suas responsabilidades para prevenir, mitigar e resolver conflitos e proteger os civis; e auxiliar o governo, de acordo com o princípio de propriedade estatal, no desenvolvimento de suas capacidades em promover segurança, estabelecer o estado de direito e fortalecer os setores de segurança e justiça, em cooperação com a equipe da ONU no país e outros parceiros.

No que diz respeito ao Sudão do Sul e à UNMISS, o Brasil, de forma geral, defendeu o respeito da soberania do povo sudanês de acordo com o Acordo Abrangente de Paz e o fortalecimento do diálogo para a solução das controvérsias existentes entre as partes. Além disso, enfocou a necessidade de cooperação entre a ONU e a União Africana. No debate sobre o Sudão que ocorreu em 13 de julho de 2011, o então ministro Antonio Patriota ressaltou a preocupação brasileira com o desenvolvimento sustentável do Sudão do Sul, bem como a aplicação do conceito de responsabilidade de proteger, que, como ressaltou o representante, nem sempre requer o uso da força militar. Também advogou pelo engajamento do ECOSOC e da Comissão de Consolidação de Paz para prestar assistência aos sudaneses. (VIOTTI et al., 2014)

Patriota evidenciou que, do ponto de vista brasileiro, o mandato da UNMISS era coerente e ensejava um apoio integrado para países em fase de pós-conflito e encorajou os demais países a construírem relações econômicas com o novo país. Informou também que, juntamente com a Índia e a África do Sul, o Brasil estava negociando projetos de cooperação com o Sudão do Sul no contexto do Fundo IBAS. Além disso, afirmou que a agricultura poderia ter papel fundamental para o desenvolvimento do Sudão do Sul e que, nesse sentido, o Brasil

se esforçaria para promover o desenvolvimento rural do país, com vistas a atender, além da economia, os desafios da segurança alimentar. (VIOTTI et al., 2014)

Ao longo de seu último biênio como membro eletivo, o Brasil mostrou-se sempre comprometido com o princípio humanitário, defendendo estratégias abrangentes e coordenadas do CSNU com os demais órgãos do sistema ONU para o enfrentamento dos problemas decorrentes dos conflitos armados. Para o conjunto dos temas aqui trabalhados, a posição brasileira se destacou por advogar pela articulação dos trabalhos do CSNU com a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social.

A participação do Brasil nas negociações dos documentos foi ativa e o país reiterou a atenção que é necessária aos aspectos políticos e humanitários dos conflitos a fim de que o enfrentamento das consequências humanitárias não obscureça o tratamento das causas políticas da instabilidade e da violência. A advocacia do Brasil pela prevenção de conflitos foi articulada com o argumento de que o desenvolvimento, o fortalecimento do estado de direito e o combate à pobreza são pilares sólidos para uma sociedade pacificada. Isto significa que a responsabilidade dos demais órgãos do sistema ONU, como a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social, teriam tanta responsabilidade quanto o CSNU com respeito ao tema. O Conselho deveria, assim, focar sua ação em situações de abusos sistemáticos que representam real ameaça à paz e segurança internacionais.

No biênio 2010-2011, o Brasil buscou fomentar ativamente a relação entre segurança e desenvolvimento no CSNU, particularmente durante a presidência do órgão, em fevereiro de 2011, quando promoveu debate aberto sobre o tema. Na ocasião, o país deu ênfase na necessidade de o Conselho articular sua agenda com os demais órgãos da ONU, a fim de lograr a transição para a paz. O debate funcionou como parte de uma estratégia brasileira de buscar o avanço de debates conceituais relativos aos desafios internacionais que se fazem cada vez mais complexos. Meses depois o Brasil apresentaria na Assembleia Geral a nota conceitual sobre a “responsabilidade ao proteger”.¹²⁵

¹²⁵ O Brasil tomou a iniciativa – documento A/66/551–S/2011/701, datado de 11 de novembro de 2011 – de sugerir um debate no sentido de aumentar o nível de responsabilidade da comunidade internacional nos casos em que a via militar fosse autorizada pelo CSNU sob a égide da responsabilidade de proteger civis em casos de conflitos armados. O conceito enfatiza o uso da força como último recurso, a fim de que a defesa dos direitos humanos ocorra de forma universal e indivisível de fato, e que a ‘responsabilidade de proteger’ (a qual estabelece a responsabilidade dos Estados e da comunidade internacional de protegerem populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade) não seja utilizada como justificativa para a consecução de objetivos políticos das potências. A responsabilidade ao proteger, assim, seria uma forma de garantir que o uso da força, uma vez autorizado pelo CSNU, tenha emprego responsável e legítimo, inclusive com a prestação de contas daqueles autorizados a utilizar a força.

É possível observar uma postura brasileira pouco ativa nos debates dos temas analisados, porém, é necessário considerar que no período de 2010 a 2011, tanto a questão da Síria como a da UNMISS se constituíram como temas recém entrados na agenda do CSNU. A resolução de instauração da UNMISS foi adotada por aclamação e sem registro de pronunciamentos oficiais. No caso do tema da Síria, que passou a ser discutido no Conselho a partir do segundo ano de mandato do Brasil, houve defesa ao fim dos conflitos e o respeito aos direitos humanos de forma integral. O único documento adotado no ano de 2011 sobre a questão síria foi uma declaração presidencial, em 3 de agosto, para a adoção do qual o Brasil foi um dos negociadores, juntamente com o Reino Unido. (VIOTTI et al., 2014) Dois meses depois, quando o projeto de resolução S/2011/612 foi vetado por Rússia e China, o Brasil se absteve a partir do entendimento de que teria sido necessário mais tempo para negociar o documento entre os membros do CSNU a fim de superar as divergências entre os P5, ressaltando a necessidade do fortalecimento do princípio de unidade do órgão.

Ainda assim, nos dois temas o Brasil se diferenciou procurando enfatizar a importância da articulação e cooperação entre os órgãos da ONU relevantes para cada assunto. O segundo ponto de destaque foi justamente o que diz respeito ao impacto do desenvolvimento econômico e social nos países em situação de conflito armado e à sustentabilidade das ações. De qualquer forma, mesmo com as desvantagens de servir enquanto membro eletivo, o Brasil talvez pudesse ter aproveitado melhor as oportunidades que os debates suscitaram.

A iniciativa de promover a relação entre segurança e desenvolvimento vem acompanhada do argumento da busca por maior coordenação com os demais órgãos e agências do sistema ONU, mas as implicações práticas dessa articulação envolvem interesses políticos do país que abertamente aponta a necessidade de maior representação no órgão e maior participação nas decisões. Além disso, particularmente com relação ao conceito de ‘responsabilidade ao proteger’, que envolve diretamente o tema da proteção dos civis, a iniciativa ocorreu em um contexto de questionamento da ingerência das potências em certas situações, especificamente a questão da Líbia e, portanto, também não pode ser entendida fora de uma estratégia de busca por autonomia e voz no CSNU.

É claro que as questões pertinentes ao domínio da paz e segurança internacionais necessitam de mecanismos mais eficazes, que abarquem a melhora das condições econômicas e sociais. Dessa forma, é evidente a relação entre prevenção de conflitos e a agenda social e, nesse sentido, se faz essencial a coordenação entre os entes da ONU, mas é necessário ir além. É necessário pensar a reforma da instituição e, particularmente, do CSNU, pelo aspecto

substantivo de suas atribuições. O Brasil possui, assim, uma possibilidade de inserção mais proativa.

Entre as possíveis causas para uma performance tímida do Brasil no CSNU, não se deve ignorar o aspecto estrutural do órgão, com procedimentos e dinâmicas que privilegiam os membros permanentes. As possibilidades para maior protagonismo do país residem justamente nos temas relativos às operações de paz e nos temas sociais, que são capazes de trazer contribuições no sentido de renovação da legitimidade do órgão. Ressaltamos que essa legitimidade hoje imbui uma noção de reforma mais profunda que, por vezes, é deixada em segundo plano pelo Brasil e por outros países que almejam o assento permanente, pela grande dificuldade de sua implementação.

O multilateralismo necessário ao mundo contemporâneo requer valores e instituições legitimados e isso ocorre por meio da prática das decisões. As intervenções brasileiras conforme analisadas neste trabalho demonstram que o país ainda possui desafios no sentido de transformar as oportunidades externas em materialização dos objetivos multilaterais, o que, consequentemente, favoreceria uma inserção assertiva e a busca pelo protagonismo efetivo nas Nações Unidas.

PARTE IV - POR UMA ONTOLOGIA

*A porta da verdade estava aberta,
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.*

*Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só trazia o perfil de meia verdade.*

*E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.*

*Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplendia seus fogos.
Era dividida em metades
diferentes uma da outra.*

*Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era totalmente bela.
E carecia optar. Cada um optou conforme
seu capricho, sua ilusão, sua miopia.*

(Carlos Drummond de Andrade – Verdade)

A complexidade e o alcance dos conflitos contemporâneos ameaçam se sobrepor à habilidade da ONU em enfrentá-los. Os mecanismos à disposição da organização incluem a negociação, o inquérito, a mediação, a conciliação, arbitragem, diplomacia preventiva e a construção da paz. Além disso, não se deve desprezar os bons ofícios do SGNU, o envio de tropas, enviados ou assessores especiais e o apoio às organizações regionais em seu papel de prevenção de conflitos. Para a consecução dessas tarefas relativas à prevenção estrutural e construção da paz de forma sustentável no longo prazo, a cooperação entre os órgãos de todo o sistema das Nações Unidas é fundamental.

Na utilização dessas ferramentas, faz-se primordial a promoção de soluções e mecanismos políticos que favoreçam sociedades inclusivas e pacíficas e o incremento dos direitos humanos. Contudo, algumas dessas possibilidades de ação não são exploradas em seu potencial, como a definição de uma agenda de prevenção de conflitos, reforçando o elemento estratégico das ações e investindo na paz sustentável, que inclui aspectos socioeconômicos e culturais, entre outros. Além disso, as parcerias internas, entre os órgãos, bem como externas, com os membros, organismos regionais e organizações não governamentais, devem ser fortalecidas. A eficiência organizacional necessita ser alcançada por meio das revisões e

atualizações em termos de conhecimento, orientação política e tomada de decisão, bem como a partir da contínua profissionalização de seu corpo.

Nenhum desses avanços é possível sem uma compreensão holística da institucionalidade, fruto do esforço de relacionar conceitos e fatos, buscando a coerência profunda pela qual o organismo subsiste. O presente estudo fornece um indicativo nessa direção, a partir da exploração de como as cognições dos membros moldam as estruturas formais e substantivas das Nações Unidas, dando a ela um significado e propósito. A realidade objetiva observável na organização decorre do processo de construção social intersubjetiva, que, por sua vez, engendra novas interpretações, mudanças e legitimidade.

CAPÍTULO 7 - A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO CSNU: IDEIAS EM AÇÃO

As relações internacionais operam como um conjunto de espelhos curvos gigantes através dos quais os atores do sistema transmitem suas imagens e enxergam uns aos outros de acordo com o posicionamento de cada um em relação aos focos de cada espelho ao longo do tempo. A interação entre essas imagens conforma relações e cabe aos atores a decisão de se movimentarem em relação à superfície esférica dos espelhos para alterar o posicionamento e as características visuais da imagem que refletirão em relação ao seu contexto. Em outras palavras, as relações internacionais são um sistema comunicativo-interpretativo global no qual as imagens ou informações são construídas endogenamente pelos atores tanto previamente quanto no processo constante de interação com os demais atores, sendo estes, simultaneamente, passíveis de alteração tanto quanto agentes dela.

Nesse sentido, o ambiente internacional proporciona o espaço no qual os atores interagem e, nessa prática, fazem a política internacional. No entanto, vale observar que, apesar das particularidades inerentes a cada ator e às suas diferentes capacidades e possibilidades, as imagens refletidas pelos atores possuem características estruturais equivalentes. Isto é, de forma análoga à óptica, podemos dizer que nas relações internacionais vigoram leis semelhantes: as imagens formadas pela reflexão dos raios incidentes no espelho convexo serão direitas, não invertidas, virtuais e menores do que o ator real. Isso porque a característica do espelho convexo é de divergir os raios que nele incidem, ampliando o campo visual para todo ator-observador e, assim, formar uma imagem distorcida, com alguns detalhes maximizados e outros minimizados, de acordo com a sua movimentação. Como o movimento é realizado de acordo com as atitudes e os interesses dos atores, as imagens podem ser, portanto, manipuláveis por si mesmos e por outros, favorecendo certos propósitos e desfavorecendo outros.

Tomando o Estado como ator principal, a necessidade de projetar imagens é comum a todos; o problema é que a imagem que se deseja transmitir nem sempre será a percebida pelos demais. Há uma ambiguidade de intenções. O fato de, por exemplo, um determinado Estado não ter interesses de domínio sobre seus vizinhos, ou de estar determinado a proteger seus aliados, ou mesmo de que irá cumprir suas promessas a todo custo, não implica que os outros atores vão perceber que este é o caso. É possível observar ao longo da história das relações internacionais casos em que, mesmo uma análise correta do comportamento passado de um Estado e uma prospecção relativamente precisa de seu comportamento futuro, não significaram inferências corretas e benéficas por parte dos demais. Nesse sentido, o esforço comunicativo

(imagens) e o esforço interpretativo (percepções) se combinam, tornando complexa a observação dos atores para o estabelecimento de relações.

O Estado possui suas próprias justificativas para as imagens que transmite. Na verdade, sua própria existência e legitimidade como sujeito das relações internacionais, em igualdade de direitos aos demais Estados, é a sua justificativa primordial. Cada imagem, uma vez projetada, corresponderá a pelo menos uma representação virtual – pois é forjada e carregada do sentido que um ou outro ator deseja fornecer a ela e compartilhar com os demais; não necessariamente portadora de um significado ‘puro’, neutro, visto que isto praticamente inexistente – e é esta, por sua vez, que possibilitará diversas percepções por parte dos demais atores. Daí a questão central para se compreender as dificuldades da cooperação multilateral e de tantos outros fenômenos internacionais, particularmente em áreas cruciais, que envolvem o uso da força como meio específico (não único), como o é o caso da segurança internacional.

Tomemos como objeto o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), principal fórum de decisão e responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Ele pode ser entendido como uma representação formada pelos países membros no espelho da segurança internacional para servir aos propósitos de um conjunto de países com interesses semelhantes ou minimamente complementares no cenário internacional. A arquitetura formada para tal imagem é o resultado de uma confluência de movimentos de cada um dos integrantes; algumas movimentações mais perceptíveis no espelho do que outras. Mas, para além da imagem formada e transmitida, faz-se necessário analisar o campo do perceptível e, portanto, das possibilidades; estudar as sequências do movimento, a história, as possíveis interpretações, as explicações, as semelhanças, as continuidades, os instrumentos que possibilitam enxergar a imagem no espelho, buscando rastrear a origem das coisas.

Se considerarmos que o ponto de partida para se decifrar o mundo é o indivíduo, a partir de sua própria estrutura física (não uma referência exterior a ele), é a experiência direta deste sujeito que possibilita o fornecimento de sentido a todas as coisas, ou seja, é a sua existência em um meio social e, portanto, em sua interação com o outro que produz significados e símbolos. Da experiência surgem os questionamentos, as interpretações, os conceitos, o conhecimento, os comportamentos, assim como também as ambiguidades. Da mesma forma, o Estado, como ator internacional, a partir de sua existência em um sistema de atores e de sua experiência neste sistema constrói estruturas e sentidos e possibilita a coconstrução dos mesmos pelos demais partícipes do sistema. Para tanto, é necessário reconhecer a existência de

níveis da objetividade e da subjetividade em justaposição e colaboração direta e constante. De acordo com Albuquerque (1988, p. 1),

Os homens dominam a realidade por dois procedimentos: a denominação das coisas e a destruição destas para ver como são por dentro. São metáforas, respectivamente, da teoria e da prática. É das palavras que os verdadeiros teóricos se dignam a romper a casca para ver-lhes o núcleo e a origem. Mas o domínio [...] só aparece se, após a destruição, chega-se a reconstituir o objeto.

Foi esse processo de exposição do núcleo que este trabalho procurou realizar. A teoria e a prática se aproximam na medida em que se ultrapassa as superfícies refletoras teóricas que tentam explicar os fenômenos internacionais, não em uma atitude de renúncia às mesmas, mas da reflexão crítica e do reconhecimento da existência de análises válidas que elas carregam e que, complementares, podem auxiliar uma visão nova dos espelhos convexos, mesmo que não isenta de deformações. Assim como na mitológica figura da caverna, de Platão, é necessário ir além do mundo sensível, estudar os conceitos, as possibilidades, buscar o sentido real dos fenômenos internacionais a fim de compreendê-los em sua lógica. Essa busca de compreender para além do espelho é primordial ao Estado em sua essência de ator internacional e se traduz em conhecimento que poderá engendrar novas práticas. As descobertas por certo serão diversas e complementares, visto que a realidade internacional é dinâmica por natureza. Aos Estados que chegam ao domínio do processo de denominação e rompimento da casca, é possível reconstituir o sistema, permanentemente.

O constante processo de atribuição de significados, tanto por parte do homem quanto do Estado e dos demais atores do sistema (uma vez que formados por seres humanos), é fator intrínseco à experiência e à observação, ou seja, reconhecer e interpretar a partir do mundo sensorial significa perceber e essa percepção é o fator que, assim como também o faz a imagem, conjuga teoria e prática. No sistema interestatal, ambas guiam práticas comportamentais, políticas, que engendrarão outras interpretações, em um ciclo infinito. As relações internacionais, portanto, são mais subjetivas do que inicialmente seria possível supor e a tradução dessa subjetividade irá definir os parâmetros das relações de cooperação, de conflito, de poder e dos demais fenômenos.

Seguindo esta perspectiva, é possível considerar a segurança internacional como uma concepção singular de imagens que se permitem através de múltiplos olhares e percepções, munidos do interesse de cada ator de estar livre de ameaças e de manter sua integridade frente a forças de mudança hostis. Conforme apontou Buzan (1991, p. 433), “Em última instância, segurança trata de sobrevivência, mas ela razoavelmente também inclui uma gama considerável de preocupações acerca das condições de existência.” Assim, e considerando a diversidade na

natureza das ameaças, a cooperação multilateral interestatal neste campo se faz precípua no contexto histórico político contemporâneo. Tal mecanismo prevê uma ação política coletiva coesa que depende do esforço específico e da vontade dos Estados de se aproximarem erigindo objetivos e práticas comuns, o que é possível por meio de uma construção identitária própria que não desconsidera interesses nacionais e que, simultaneamente, permite uma convergência das percepções dos atores a uma só concepção acordada ou compartilhada da segurança. Essa identidade se torna essência de uma comunidade.

Portanto, imagem e percepção no campo da segurança são pontos-chave da análise proposta neste trabalho. Ao longo da história das Nações Unidas e, particularmente, do seu órgão decisório maior, sempre haverá criação de novas imagens e novas percepções, mas estas terão configurações ímpares a cada momento histórico. A forma como o ator se projeta e percebe os demais se altera conforme o contexto, agregando ao longo de sua existência novos objetivos e capacidades. Em outras palavras, a imagem se constitui em esforço comunicativo e a percepção como esforço interpretativo dos atores ao longo do tempo e do espaço.

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas se constitui em um espaço que congrega 193 países e, estimulando o diálogo e a articulação, propicia aos Estados membros uma proximidade que facilita a construção de percepções e imagens mútuas um pouco mais próximas da realidade da intenção dos atores. O ambiente multilateral facilita, portanto, a comunicação e a construção de objetivos e novos interesses, tanto individualmente como coletivamente. O mesmo é observado no seu Conselho de Segurança, mas aqui esse processo intersubjetivo se faz mais intenso e límpido, devido a essa realidade hermética, que deixa de lado interferências externas no reflexo dos espelhos, não escondendo o tamanho ou as intenções dos principais atores que dele participam.

Nações Unidas: retomando alguns aspectos

O nascimento da Organização das Nações Unidas, em 1945, consolidou uma noção de segurança coletiva que foi articulada como princípio pela primeira vez nos artigos 10 e 16 do Pacto da Liga das Nações, aprovado na Conferência de Versalhes, em 1919. A ideia geral por trás da noção original admitia que a integridade e autonomia de cada Estado deveriam ser asseguradas pelos demais. Porém, com a II Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a Liga das Nações teve seu sentido de existência esvaziado e a própria ideia da segurança coletiva se mostrou demasiadamente abrangente. Em 1945, foi especificada sob o capítulo VII da Carta

das Nações Unidas, tendo agora como instrumento inclusive a autorização do uso da força e de outras medidas coercitivas. Mesmo assim, a ONU tinha suas ações voltadas à preservação da paz restringidas pela paralisia no Conselho de Segurança, devido à oposição entre Estados Unidos e União Soviética que resistiu até o final dos anos 1980.

A década de 1990, que presenciou o final da Guerra Fria, o esfacelamento da União Soviética, o nascimento de novos Estados e a consolidação dos regimes democráticos na América Latina, entre outros importantes acontecimentos, significou o marco de um momento crucial para a política internacional que teve ramificações importantes, particularmente na área da segurança, com novas interpretações, interesses e percepções em questão. Passou a ser considerada uma “nova” realidade internacional, globalizada, que previa o caráter difuso e a interconexão entre as ameaças à paz. As mudanças observadas no cenário global e no plano cognitivo engendraram o reconhecimento da necessidade da atualização conceitual da segurança, isto é, o plano de ação da ONU (dimensão empírica) se mostrava defasado em relação aos novos entendimentos compartilhados e também pelo ambiente intelectual (dimensão mais filosófica) sobre suas funções e seus meios para a preservação da paz. Se fazia premente uma recharacterização ampliada das ameaças à segurança, que incluísse não apenas os conflitos internacionais em sua tipologia clássica, mas que considerasse ainda a violência humana, o crime organizado, a pobreza, o terrorismo, as armas de destruição em massa, entre outras.

Em 1992, o próprio Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, emitiu seu relatório no qual lançava uma Agenda para a Paz, que justificaria uma redefinição conceitual e o início da inclusão de elementos econômicos e sociais e de situações de insegurança às questões de segurança internacional tratadas primordialmente no Conselho de Segurança. Porém, essa ampliação também coloca em evidência os interesses envolvidos nas decisões do órgão, que põem em xeque o direcionamento dos objetivos das ações da ONU, a eficácia e a legitimidade das decisões. Em 1992, os países membros do CSNU chegaram a reafirmar seu compromisso com o sistema de segurança coletiva para lidar com as ameaças à paz e reverter atos de agressão, mas os novos desafios à segurança, principalmente após a Guerra do Golfo, não tinham mais como essência a agressão à integridade dos territórios, mas questões políticas, econômicas e sociais, como mostram os casos de Ruanda, Haiti, Somália e Iugoslávia, por exemplo. (PATRIOTA, 1998)

A reformulação dos objetivos da segurança e a consideração dos novos atores e de mais referentes à mesma, ainda nos anos 1990, entre outros fatores, ensejou a percepção da

necessidade de reforma da instituição e de seu Conselho de Segurança, a fim de que representasse de forma mais adequada a realidade contemporânea e tivesse sua autoridade fortalecida, como foi abordado no Capítulo 1. No entanto, as necessidades institucionais de adaptação no plano internacional e os interesses nacionais constituem concepções e definições por vezes conflitantes, o que exacerbou as dificuldades de mudanças reais e eficazes.

A onda de transformações na política internacional intensificada a partir dos anos 1990 repercutiu nas Nações Unidas, incentivando propostas de reforma da instituição por parte de seus membros: a configuração estrutural, que permanecia a mesma desde sua criação, em 1945, passava a refletir cada vez menos a nova dinâmica dos atores ao lidarem com os elementos clássicos da vida internacional, como as prioridades, o poder, a força, a estratégia, as articulações e as capacidades. O sistema de segurança coletiva, que permanecia como princípio da organização, em torno do qual a vida internacional deveria se organizar, passou a incorporar a dimensão humana de maneira mais incisiva. Agora, não bastava à ideia de segurança internacional remeter apenas a uma visão de ordem, estabilidade e permanência no plano estatal; passou-se, então, a considerar a insegurança do indivíduo e o resguardo aos seus interesses como central ao entendimento da segurança. Esta noção expressa limites conceituais mais estreitos (outroa atentos ao âmbito político-militar) para encontrar uma redefinição por vezes ampla e ambígua, mas buscando estar atenta às mudanças observadas no contexto internacional.

No arranjo multilateral das Nações Unidas, a confluência das perspectivas sobre o termo “segurança” pode ser analisado como um dos fatores que engendrou divergências e falta de consenso nas ações do CSNU em sua tarefa primordial. Ali, as abordagens nacionais da segurança imiscuem-se a outros entendimentos e denominações renovadas, como a “segurança humana” e a “segurança coletiva”. Estas, carregadas de sentidos próprios, distintos, tornam difusas as discussões e medidas em temas que já não são tratados separadamente, mas se sobrepõem, na lógica da globalização dos problemas ou da intensificação da interdependência.

Nesse sentido, a ampliação não apenas do escopo, como também a propagação das definições, do conceito de segurança pode ser um indicativo de uma percepção da necessidade de novas interpretações e de abrangência analítica combinada a uma prática internacional ainda presa a estruturas institucionais e cognitivas monolíticas. Em outras palavras, estruturas centrais da ONU, como o Conselho de Segurança, ainda trabalhavam em uma lógica de Guerra Fria, o que, de certa maneira, congelava esforços, em especial dos países não permanentes.

No entanto, com a aproximação do novo milênio e a consolidação subjetiva da nova ordem, a pressão por mudanças se intensificou e a ONU passou a agregar novas funções relacionadas à segurança, bem como a incorporar certas denominações a fim de se readaptar às situações postas, como o *peace enforcement* e a noção de uma segurança multidimensional—estas noções passaram a coexistir com outras preexistentes. Ainda em 1994 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento lançou relatório no qual inaugura o conceito da “segurança humana”, que aos poucos foi difundido nos demais órgãos das Nações Unidas.

A relevância da organização aumentou com o fim da ordem bipolar, assim como os questionamentos sobre sua autoridade, legitimidade e efetividade. A situação ficou evidente no CSNU, que teve sua agenda ampliada vertiginosamente, chegando, em 2011, a tratar de temas como AIDS/HIV e questões climáticas; simultaneamente, o tema da reforma se institucionalizou e as divergências no tratamento de temas críticos se tornaram mais comuns. Isso pode ser analisado a partir das resoluções do órgão, das iniciativas das presidências e das declarações oficiais dos países em debates abertos – muito mais do que analisando apenas o aspecto quantitativo das votações.

Assim sendo, tem-se, no início do século XXI, a utilização política na ONU de um conceito de segurança que tem como referente o indivíduo, convivendo com uma Carta estruturante que visa instrumentalizar a segurança coletiva para conter as ameaças à paz e a agressão entre os Estados. Foi no início dos anos 90 que as experiências de atuação das Nações Unidas culminaram com um processo de reformulação dos objetivos de segurança coletiva, passando a abarcar também o tratamento de manifestações de instabilidade interna aos Estados. Porém, essa ampliação do escopo da segurança foi observada por decisões *ad hoc* do CSNU, ou seja, coloca em questão a orientação política das ações do organismo, na medida em que há incertezas sobre a motivação das alterações: se ocorreram para promover interesses particulares ou se revelam valores e visões compartilhadas. (PATRIOTA, 1998)

Esse cenário propiciou aos países, especialmente aos emergentes, elementos importantes para a percepção de que era possível e necessária a busca por uma nova inserção, na qual pudessem desempenhar um papel preponderante na determinação da política internacional. O foco das políticas externas dos mesmos na questão do desenvolvimento agregou temas outrora tratados individualmente e incorporou aos desenhos institucionais outras possibilidades de articulação, ao que tais Estados se lançaram a construção de uma imagem internacional diferenciada, rompendo, não sem dificuldades, com uma visão maniqueísta da lógica das guerras mundiais e da Guerra Fria.

Os avanços no entendimento ampliado da concepção da segurança internacional, adjacente ao desenvolvimento da área de Relações Internacionais, apontam a elementos que ora se apresentam como deficiências, ora como progressos, da perspectiva estatal nos moldes realistas. A emergência de abordagens interpretativas ou reflexivistas nesse contexto pós-Guerra Fria ressaltou a estrutura profunda da realidade internacional como fundamentalmente social e, portanto, intersubjetiva. (WENDT, 2003) Essa visão da interação social ser em parte um processo causal de ajustamento mútuo dos atores do sistema internacional e das regras e normas, no sentido de regularem comportamentos, assim como as motivações dos atores se constituírem igualmente em causas (por fornecerem energia e motivação à ação), são fenômenos que envolvem ideias que atingem e modificam a política internacional. Seus efeitos são constitutivos, ou seja, as ideias criam propriedades, poderes, disposições e sentidos aos fenômenos os quais, por sua vez, também dependem das ideias e estruturas sociais, existindo em função delas.

Essa abordagem construtivista, trabalhada anteriormente no Capítulo 3, nos ajuda a compreender melhor as Nações Unidas no contexto internacional pós-Guerra Fria e as nuances de mudança conceitual no que diz respeito ao entendimento da segurança. Ou seja, a partir do arcabouço teórico que privilegia a dimensão social da política internacional, é possível compreender como a segurança coletiva não existe fora de sua relação com os Estados membros das Nações Unidas, ou como a mudança do conceito de segurança existe em relação aos discursos e ações que a motivam e redefinem, como as novas concepções da segurança se fazem necessárias a partir do reconhecimento das mesmas por alguns Estados e assim por diante.

Considerando tais mudanças e privilegiando uma análise social da instituição, que considera a construção de significados compartilhados de segurança, este trabalho privilegiou por uma abordagem das Relações Internacionais que aos poucos vêm se consolidando e que perpassa as teorias do *mainstream*, buscando uma posição mediativa. Assim, se aproxima de um viés sociológico, não se atendo a divisões teóricas dogmáticas, mas combinando certos elementos de diferentes perspectivas que consideramos complementares, explorando as possibilidades de interatuação das escolas de pensamento, que contribuem com as análises de componentes essenciais às relações internacionais, como poder, interesses, cooperação, percepção, comunicação, entre outros. Apesar de insistir no cuidado por um quadro analítico unitário, coerente, a riqueza das perspectivas teóricas se aloja em sua diversidade, percebido pelo diálogo entre elas quando no auxílio à análise de fenômenos internacionais complexos, como o são a cooperação, o multilateralismo, a política externa, entre outros.

Conforme apontou Ole Holsti (2004), os trabalhos de historiadores da diplomacia e de cientistas políticos não são excludentes, pelo contrário, os modelos podem se complementar e, assim, neutralizam ou evitam questionamentos advindos dos limites teóricos monolíticos que impossibilitam que alguns aspectos importantes das relações internacionais sejam explicados. Como explica o autor (idem, p. 35), “o estudo das relações internacionais e da política externa sempre foi um esforço eclético, com extensivo empréstimo de disciplinas, não apenas a ciência política e a história.” Assim que, cada vez mais, analistas das relações internacionais têm trabalhado a partir de um entendimento mais abrangente do sistema como um meio social de alta interação entre níveis de análise (idem, p. 37). Considerando que o ambiente é percebido através das lentes de sistemas de crenças e que, portanto, o que determina o comportamento dos atores é a forma deles pensarem como o mundo é, que não necessariamente corresponde a como o mundo realmente é (idem, p. 20), destacando a ilustração anteriormente descrita do espelho convexo.

Fundamentos e perspectivas

A metáfora das relações internacionais como um sistema formado por espelhos curvos sobre cujas superfícies interagem atores a partir das movimentações que efetuam ao longo do processo histórico, comunicando através de imagens e ações e interpretando por meio da construção de percepções, revela mais do que uma simples estrutura pré-determinada e estática e não pretende seguir qualquer estereótipo em termos de modelos analíticos anteriores. A ilustração proporciona um sentido de complexidade que avança sobre a essência política das interações para o campo do sociológico, do filosófico e da epistemologia nas Relações Internacionais. Permite-nos ainda ter uma noção da existência de características dos atores, umas mais permanentes, outras mais conjunturais, que influem nas relações de uns com os outros e na conformação de valores, vontades, interesses e compartilhamentos, em suma, na conformação da realidade como ela é, intersubjetiva.

Nesse jogo de movimentações dos atores e da conformação de imagens e percepções é possível observar que a visão geral do sistema denuncia a mútua dependência necessária a fornecer sentido ao mesmo, acompanhado de um cuidado por parte de cada ator em preservar relativamente inalteradas algumas de suas características essenciais, que o diferencia e que são inerentes à conformação do sistema. Do contrário, o mundo seria apenas uma massa homogênea sem dinamicidade ou diversidade de signos e significados. Como bem afirmou Karl Deutsch (1978, p. 11),

As relações internacionais são aquele setor da ação humana em que a interdependência inevitável combina-se com controle inadequado. Não conseguimos nem escapar do alcance dos problemas mundiais, nem inteiramente moldá-los conforme nossos desejos. Podemos apenas tentar adaptar o mundo, ao mesmo tempo em que nos adaptamos a ele. Dentro deste escopo limitado, precisamos preservar e, onde possível, promover nossos valores prioritários.

A natureza dos atores internacionais como tais e a interação entre eles se dá pela diferenciação e esta pode ser percebida ao adquirirmos uma visão global, pelo distanciamento e pela observação das estruturas, em complementação a uma visão mais aproximada. Ao se considerar os Estados e o aumento da intensidade de interdependência, não há homogeneização, pois são as unidades estatais que possuem as funções de governar, proteger, dirigir e controlar, enquanto o sistema internacional se constitui em anárquico – ou seja, ele não assume essas funções para a coletividade dos Estados nele presentes.

A política internacional, sendo o conjunto das práticas que regulamentam os relacionamentos entre os Estados, envolvendo a possibilidade do uso da força, efetiva ou ameaçada (HOLZGREFE, 1989, apud CASTRO, 2005), é imbuída dessa noção da existência de diferenças e, por outro lado, do processo de tentativa de regulamentação. Isso significa não a minimização das diferenças em si, mas uma maneira de diálogo e convivência entre elas, a construção de novos laços identitários e regras, a fim de que o recurso efetivo da força seja evitado, ou, de fato, seja a alternativa última.

A fluidez que os processos adquirem quando tratamos das relações internacionais como ponto de partida da análise se faz compreensível a partir do momento em que são vistas como contatos entre grupos organizados que têm o Estado como instituição portadora de soberania. Ao mesmo tempo, tanto ao analista quanto ao tomador de decisões, ocorre um outro procedimento fluido, desta vez com relação aos conceitos formulados para a explicação de determinado fenômeno. Revela-se a realidade internacional como também uma construção discursiva, na qual os indivíduos agem de acordo com a sua percepção dos acontecimentos e processos, não de acordo com a natureza dos mesmos. (ROCHA, 2002, p. 19) Isto é, se os agentes e as estruturas se constroem, em uma interação constante – sendo esta uma premissa para racionalistas e construtivistas, prioritariamente –, então essa dinamicidade social é revelada também pelo sistema conceitual que utilizam, para além de seu comportamento. A visão geral deste trabalho não é negar a existência do concreto, do sólido, das capacidades materiais, mas chamar a atenção de que “a matéria não possui essência independente da percepção mental; que existência e perceptibilidade são termos intercambiáveis.” (W. JONES apud SCHOPENHAUER, 2005, p. 44)

Conforme a prática das relações internacionais se intensifica e se torna mais decisiva à sobrevivência e identidade dos Estados, os estudos sobre elas também se tornam mais complexos. Essa tarefa de reflexão sobre as relações internacionais levando em conta tais aspectos fundamentais permeia a prática e a análise das mesmas. A investigação dos acontecimentos internacionais através dos prismas teóricos revela significados, atribuídos a eles pelos analistas:

Os tipos de problema que se constroem, as interpretações que se produzem, o vocabulário utilizado para conferir sentido à realidade internacional, tudo isso contribui para constituir o campo de estudo das Relações Internacionais como tal e desempenha papel tão relevante quanto o que se atribui aos fenômenos – presentes na realidade propriamente dita – a que se referem os discursos científicos utilizados pelos analistas das relações internacionais (ROCHA, 2002, p. 28)

Da mesma forma que os estudiosos do campo, os próprios atores sociais internacionais também constroem problemas, produzem interpretações e conferem sentido a partir de suas imagens e percepções da realidade internacional e, portanto, desempenham uma função essencial na constituição das relações internacionais a partir de suas interações intersubjetivas. Por isso, podemos afirmar a ocorrência de um procedimento dialético nas relações internacionais: temos o eixo da sociabilidade (a), ou seja, da prática das interações, do fazer político por meio das imagens transmitidas e recebidas e em consideração ao processo histórico; temos o eixo da sensibilidade (b), que trabalha a interpretação dos atores, a formação das percepções, dos interesses, crenças e vontades e influi intensamente na formação das identidades e das concepções; e um terceiro eixo, da comunicação (c), que permite a materialização das percepções em ações, das sensibilidades em sociabilidades. Tais eixos são permeáveis, interdependentes e referem-se ao processo básico de compreensão dos efeitos e das intenções inerentes aos acontecimentos da vida social. Entretanto, no procedimento de passagem de um para o outro (que lembra a ligação entre dois vasos comunicantes), podem ocorrer distorções, isto é, nem sempre a comunicação das imagens na prática das relações engendrará percepções corretas sobre as intenções e interesses dos atores e vice-versa.

O entendimento das relações internacionais pela conexão entre os três eixos nos abre novas perspectivas sobre o campo, em termos epistemológicos, ontológicos e políticos, conforme se pretendeu mostrar no estudo. Tendo em vista a metáfora dos espelhos curvos, a forma como os atores comunicam e percebem uns aos outros se traduz visualmente em sua movimentação e posição com relação aos espelhos, evidenciando ora determinadas características e atores, ora outras, já que imagens e percepções guiam práticas comportamentais que, por sua vez, afetarão as estruturas, assim como o processo inverso.

Por esse viés podemos compreender o entrelaçamento entre política e filosofia, o qual já nos alertava Castro (2005), que nos auxilia na análise das vulnerabilidades dos processos do mundo contemporâneo, se constituindo em pilar para o debate sobre as questões políticas e sociais de raízes antigas que reemergem no início do século XXI. Apesar das transformações recentes, já que, segundo o autor, “a vida em sociedade está cada vez mais relacionada a eventos que fogem ao controle de processos conhecidos ou sobre os quais se formam consensos duradouros” (CASTRO, 2005, p. 9), é possível perceber a permanência ou reelaboração de questões milenares que oferecem importantes elementos para análise crítica das ações. É perceptível que a atuação política depende, em última instância, de crenças, princípios, valores, vontades e conceitos que, conscientes ou não, atemporais ou não, guiam os comportamentos e ações e, portanto, não podem ser vistos pelos analistas sociais como imutáveis ou fixos. É o que refletem os estudos dos casos na Parte III.

Os fatores tempo, espaço e humano engendram constantes mudanças políticas, ainda que muitas sejam pouco perceptíveis do ponto de vista histórico ou global, mas esse processo cambiante não significa solução última para as questões milenares. A questão da identidade, retomada pelos construtivistas, como Wendt e Ruggie, é um exemplo. Esses aspectos, tanto portadores de mudanças quanto de continuidades, evidenciam o caráter subjetivo que perpassa os processos políticos e sociais e esse é o ponto a ser enfatizado.

A subjetividade que transita em todos os âmbitos da realidade internacional se faz intrínseca à área da segurança, uma vez que esta se encontra no cerne das relações internacionais, isto é, trata diretamente com possibilidade do uso da violência e a expressão extrema do poder de determinado ator que age de acordo com seus interesses para consecução de objetivos. Há dificuldades de trabalhar o campo da segurança e as diversas definições que o conceito permite; de qualquer forma, os estudos de segurança, principalmente os conduzidos após o final da Guerra Fria, trazem em seu bojo uma problemática fundamental que se pauta no questionamento da separação positivista entre valores e fatos. A vinculação entre ambos no campo de estudos internacionais e da segurança é uma decorrência do avanço da incorporação crescente dos aspectos sociológicos no campo da segurança e também fruto da interdependência temática na política internacional.

Abordagem da segurança e de suas imagens

O estudo científico de RI, do qual é emblemática a obra de Edward Carr, surge com o início da tradição da teoria das RI e da condenação do utopismo, já que o momento de

conflagração da II Guerra Mundial em 1939 mostrava o fracasso da Liga das Nações e exigia uma postura realista frente aos acontecimentos internacionais. O estudo das Relações Internacionais nasce, então, sob essa perspectiva de possibilidade quase nula de mudança no sistema internacional, foco predominantemente histórico e com destaque a um mundo à sombra da guerra e, portanto, com privilégio aos estudos estratégicos e militares. Conforme Carr (1946, p. 10),

No campo do pensamento (o realismo) põe sua ênfase na aceitação dos fatos e na análise de suas causas e consequências. O realismo tende a depreciar o papel da finalidade (*purpose*) e a manter, explícita ou implicitamente, que a função do pensamento é estudar a sequência de eventos que ele é impotente para influenciar ou alterar.

Assim sendo, a área de estudos da segurança tornou-se tradicional no campo das RI. Até fins da Guerra Fria, a segurança teve uma abordagem com base quatro pilares: Estados, estratégia, ciência e *status quo* (os chamados *four Ss: states, strategy, science, status quo*), com implicações práticas enquanto instrumento de construção cognitiva da sociedade. As mudanças no campo ocorreram a partir dos anos 1980. O momento coincidiu com a retomada, por Barry Buzan e outros estudiosos, de estudos que tomavam as coletividades humanas, não os Estados, como referentes da segurança (WILLIAMS, 2008), provocando reinterpretações e ampliações conceituais importantes e, também, por vezes, confusas.

Conforme apontou David Baldwin (1997), “segurança” é um termo constantemente revisitado pelos estudiosos das relações internacionais, podendo admitir diversas facetas. Entretanto, a sua redefinição em geral ocorre no que diz respeito às agendas políticas dos países, não alterando o sentido do conceito em si pelo ponto de vista empírico e normativo, mas com o intuito de abarcar novos temas. Como consequência, essa agitação metodológica pode incitar uma limitação às discussões que perpassam a área da segurança internacional, no sentido de que a inserção de diversos assuntos (como questões ambientais, econômicas, de direitos humanos, injustiça social, crime, epidemias, etc.) é capaz obstruir a formulação de reais perguntas nesse campo. De qualquer maneira, as dificuldades de definição são profundas.

Na mesma linha de pensamento, Williams explica que “segurança” é um termo subjetivo e elástico:

Na linguagem mais técnica das ciências sociais, segurança é frequentemente considerada como um conceito essencialmente contestável, cujo sentido, por definição, não é consensual. Enquanto, por um lado, isso seja verdade – segurança, indubitavelmente, significa diferentes coisas para diferentes pessoas – em um nível abstrato, grande parte dos estudiosos ds Relações Internacionais (RI) trabalha com uma definição de segurança que envolve a amenização das ameaças aos valores compartilhados.

Definido desta maneira, segurança é inevitavelmente política; isto é, desempenha papel vital na decisão de quem conquista o quê, quando e como no mundo da política. Assim, os estudos da segurança não podem ser entendidos apenas como uma busca intelectual, já que são estimulados em boa parte pelo impulso de alcance da segurança para pessoas reais em lugares reais. Isso envolve interpretar o passado, entender o presente e tentar influenciar o futuro. (WILLIAMS, 2008, p. 1)

Assim, tomando a “segurança” por um estado ou condição, “sentir-se seguro” implica, em última instância, ter uma percepção de que sua sobrevivência está garantida, mesmo com riscos e preocupações que permeiam sua existência e possam modificar suas condições. Com esta conceituação, ainda que abrangente, de “segurança”, é possível passarmos a um segundo ponto. Segurança para quem? A qual ator a segurança será alusiva? Sobre esse aspecto podemos citar uma série de estudos. Mas as principais publicações nas RI giram em torno da perspectiva (neo)realista, que considera o Estado como referente da segurança. Fato é que uma das questões principais para definir “segurança” reside na determinação do agente e referente da mesma, que podem ser indivíduos, organismos internacionais, Estados, mercados, etc.

Na prática política internacional dos Estados, a situação não é menos complexa: ao Estado, tomado como ator ou “indivíduo”, atribui-se propriedades que são associadas com os seres humanos, como racionalidade, identidades, interesses, crenças e assim por diante, conforme abordamos anteriormente. A ideia da personificação do Estado é significativa e pouco contestada entre os estudiosos das Relações Internacionais, cidadãos, mídia e *policymakers*, mas não deixa de ser uma metáfora, analogia, ou uma “ficção útil”. (WENDT, 2004) Como já foi destacado, o Estado é constituído pelo comportamento e pelo discurso dos seres humanos que o constroem, a interação estruturada de seus membros; daí a discussão dos estudiosos considerados “críticos” sobre sua real existência.

A dificuldade em romper com o pensamento tradicional, que leva em conta o físico, o palpável, ou material, aumenta por tomarmos usualmente o território como o corpo físico do Estado, tornando-se, assim, um desafio pensá-lo como construção social das mentes. Ainda assim, a natureza “real” do Estado reside em pelo menos três características: (a) seus propósitos, no caráter intencional que possui por meio da sociabilização das intenções coletivas; (b) sua constituição orgânica, entendendo organismos por formas de vida; e (c) na consciência coletiva, pela experiência subjetiva (idem, p. 291). Mas, como alertam Buzan e Waever (2003, p. 11-12), “Segurança é um domínio diferenciado no qual a lógica da territorialidade continua a operar fortemente. Mas conexões não territoriais são também possíveis e podem emergir.”

Seguindo este raciocínio, tomar o Estado como referente principal da segurança, portanto, tem seus riscos e suas vantagens. Por um lado, permite uma análise das relações entre

os Estados em termos estratégicos, considerando as possibilidades de confronto direto e de estabilidade pela cooperação entre eles: em suma, a segurança internacional. Por outro lado, corre-se o risco de pensar de maneira reducionista, tomando o Estado como uma unidade maciça indivisível cujo corpo é o território e não como o conjunto das interações sociais conformadas em um espaço. Neste último caso, os seres humanos seriam os referentes últimos dos direitos e da segurança, ainda que tenham fornecido pelo “contrato social” a responsabilidade de garantir sua sobrevivência ao aparelho administrativo de determinado território.

Como aponta Arnolf Wolfers (1952), a segurança do ponto de vista nacional é um “símbolo ambíguo”. A visão da segurança como um símbolo e, como tal, sujeito a diversas interpretações, auxilia na formação de um pensamento de segurança talvez menos excludente, que não se atém a fronteiras teóricas ou a um debate limitado. Enxergar a segurança como uma representação de um estado ou condição possibilita a compreensão de que é necessária uma flexibilização no processo de conceituar e nas ações que garantem a existência desse marco. A segurança como representação pode, assim, ser modificada de acordo com o período histórico e com a interpretação dos atores sobre as situações que cada período possibilita.

A mesma segurança é garantida, especificamente, por meio da força, e também tendo a diplomacia como seu meio não específico e cotidiano. Wolfers (1965) explica que a abordagem do Estado como ator foi consolidada na política internacional sob o que chamamos “abordagem tradicional”, mas as reações a ela posicionam os seres humanos no centro do cenário internacional outrora reservado ao Estado. Ainda ocorre uma segunda abordagem reativa à tradicional, que coloca o Estado ao lado de outros atores corporativos, como as organizações internacionais. Mas humanizar a imagem da política mundial não significa torná-la mais pacífica, já que não se pode desconsiderar que o homem, quando no controle e com o poder de um Estado, age diferentemente, ou seja, possui uma dupla capacidade, tanto agindo como indivíduo particular como quanto ser político.

O que tem sido feito, de acordo com Wolfers (idem) – e possível de observar na prática pelos trabalhos do CSNU – é uma tentativa de combinar os dois vieses, ou seja, considerar simultaneamente (1) o comportamento dos Estados como grupos humanos organizados e (2) os seres humanos sobre cujas reações psicológicas o comportamento dos Estados repousam em última instância. Essa combinação tem como fruto conceitos variados, que tratam da segurança desde um olhar nacional, até do ponto de vista das coletividades, da humanidade, da multidimensionalidade, das regiões, do sistema internacional, etc. As diversas possibilidades

de tratar a segurança dependendo do contexto também variam de acordo com os interesses e objetivos dos atores envolvidos.

Assim sendo, pode-se inferir que é possível alterar a imagem do comportamento de um Estado em determinado momento (espaço e tempo) e em relação a um assunto sem alterar seus interesses precípuos e a busca pela sobrevivência e poder, compreendendo as ideias representantes de valores (que formam a política externa) em contextos específicos. Essa transformação possível da imagem por meio da escolha da concepção de segurança escolhida é perigosa, mas também pode engendrar mudanças nas ações, o que se torna mais evidente quando se pensa em cooperação, ação coletiva para garantia da segurança. Esta, sendo vista como um símbolo, uma representação, um marco a ser protegido ou garantido, permite a proeminência do papel do Estado sem excluir as funções de outros atores, ao mesmo tempo que se torna uma noção que pode ser pensada por um grupo de Estados, em conjunto, mas que continua fortemente ligada ao fator território.

Lidar com ameaças (que não necessariamente sejam perigos iminentes) torna o conceito intersubjetivo. Os problemas de segurança passam a extrapolar os limites militar e político e, assim, os limites fixos entre “amigo” e “inimigo” se acinzentam. Essa intersubjetividade é ênfase do trabalho analítico dos trabalhos construtivistas, que consideram a constituição social do mundo por interações intersubjetivas e, portanto, a mútua constituição dos atores e das estruturas. Dessa maneira, os fatores ideacionais (como normas, identidades, ideias) se tornam centrais à dinâmica da política mundial.

A abordagem construtiva da segurança, mais do que construtivista, possibilita a compreensão das dinâmicas por um viés diferente do tradicional. Construir algo é um ato que traz à vida um sujeito ou objeto. Isso não necessariamente significa que “segurança” não exista ou que ela seja destituída de significado, mas sua compreensão pode enfatizar, por exemplo, a preservação dos principais valores de um grupo. A definição ampla de “segurança” não aprofunda sobre a natureza do grupo ou quais são os valores a serem protegidos, quais as ameaças que podem surgir contra eles e como pode ocorrer essa preservação, visto que essas questões podem ser respondidas de diferentes maneiras, de acordo com o contexto e as interações sociais entre os atores. A resposta a essas questões é negociada e articulada em um determinado contexto social e histórico através das interações sociais e é ela que traz a segurança à existência.

No mesmo sentido, Hopf (1995, p. 178) explica:

A segurança é socialmente construída no sentido de que ameaças são trazidas à existência ao invés de obedecerem a uma série abstrata de critérios sobre o que pode

ser um assunto de segurança, mas também pode ser entendido no sentido de que diferentes atores se comportam de acordo com diferentes discursos ou padrões de significados de segurança. As ameaças em si não importam tanto quanto sob qual discurso de segurança os atores operam. Diferentes discursos de segurança influenciam a forma sobre como agem determinados atores, eles podem variar, por exemplo, de um discurso realista de segurança nacional a um de segurança humana, e isso tem diferentes implicações sobre a forma como tratam determinado assunto.

Assim, caso se considere a segurança como um acordo intersubjetivo, que depende de percepções diferentes e a ameaça como manifestação perceptiva, que nem sempre corresponde a um perigo objetivo, fica evidente que as práticas políticas na área são guiadas pelas subjetividades dos conceitos. Elas expressam interesses, valores, crenças e identidades tão diversos que, não raro, a ‘síntese’ se torna um símbolo precário e à mercê de um ou outro agente que, seja por meio materiais ou ideacionais, controlará seu significado como lhe convier. Simultaneamente, são essas mesmas subjetividades que irão regular comportamentos dos atores para que haja uma ordem e para que a cooperação seja possível. O fator crítico da segurança, portanto, não é tão aparente como inicialmente se poderia imaginar, já que os recursos materiais são responsáveis apenas por uma faceta mais evidente da noção geral.

O CSNU desafiando a anarquia

O mundo construído pelo conhecimento humano produzido sobre ele e pelo compartilhamento dos significados, interpretações e pressupostos coletivos conformam uma realidade não fechada, mas socialmente construída e reorganizada permanentemente, na qual a identidade, os interesses e os comportamentos dos atores políticos podem ser alterados na medida em que haja uma mudança na atribuição de significado aos acontecimentos. As instituições internacionais, entendidas como um conjunto relativamente estável de interesses, identidades e elementos cognitivos que existem a partir das percepções dos seus membros, não se resumem às que são formalmente arranjadas na forma de organizações internacionais, já que a prática e a aceitação consensual de determinados princípios pelas partes interessadas originam instituições, cujas normas regulatórias são responsáveis por delimitar os comportamentos dos atores e fornecer-lhes significado. Como exemplos, a soberania, a diplomacia, os regimes internacionais e o direito internacional.

As instituições internacionais, e aqui especificamente o CSNU, podem oferecer meios para aumento da segurança e da ordem, mas também instrumento de influência e de barganha de poder entre os atores, como foi apontado desde o início do presente trabalho. Os Estados valorizam as instituições, tanto como formas de expressarem equilíbrios de poder, quanto podem oferecer bases para cooperação e negociação, agindo como instrumentos de diplomacia

e política. Ao tratarmos de organizações internacionais como instituição específica, a valorização dos Estados é uma das motivações para o fortalecimento do multilateralismo, que, segundo Gelson Fonseca Jr. (2001), possui três funções essenciais, quais sejam: 1- a ampliação e o aprofundamento das normas comuns para a regulação dos contatos entre os atores; 2- a indução crescente dos problemas globais às “soluções globais”; 3- a consistência dos valores universais, que criam fundamentos de legitimidade para as regras e as soluções.

Na interação política entre os Estados, Fonseca (2001, p. 3) destaca que “a participação nos foros internacionais passa a ser fundamental para a realização de interesses nacionais” (FONSECA, 2001, p. 3), independentemente dos recursos materiais que possuam, já que eles fornecem um espaço para negociação, “formação de coalizões, criação de normas e legitimação de práticas” (idem) que influenciam os comportamentos, se constituindo em arena privilegiada para manifestação de poder. No entanto, a capacidade de influência dos atores para que as suas preferências prevaleçam depende dos aspectos econômicos, sociais, culturais científicos, etc.; mais do que isso, depende também, conforme Aron (2002), da capacidade de convencimento, que envolve elementos intersubjetivos e de compartilhamento de sentidos.

A intensificação da participação dos Estados no CSNU, no século XXI, não revela mais expectativas tão otimistas se comparado com o imediato pós-Guerra Fria, nem a frustração após os fracassos dessas instituições na resolução de conflitos em casos como o da Somália, na mesma década, entre outros exemplos. Do contrário, parece ter havido uma conscientização de que, nas palavras do ex-secretário geral da ONU e prêmio Nobel da Paz em 1961, Dag Hammarskjöld, “a ONU não foi criada para conduzir a humanidade ao céu, mas para salvá-la do inferno.” O reconhecimento das limitações das ações práticas dos mecanismos multilaterais, após alguns anos de sua existência, é importante fator revelador de uma mudança de percepção dos países constituintes e, portanto, de novas imagens do organismo.

Nessa interpretação, o multilateralismo pode auxiliar na construção de uma ordem relativamente estável, mesmo que seu direcionamento não seja unívoco, e possibilitar novos arranjos e significados que levam a novas manifestações perceptivas na cooperação no campo da defesa e da segurança. O autor David Lake (2001) enfatiza a importância das instituições anárquicas de segurança aos Estados (que tem como premissa a total soberania de seus membros), apontando que os importantes interesses particulares em jogo ficam mais evidentes no espaço fornecido pelas instituições. Elas auxiliam a constranger, em maior ou menor grau, os comportamentos de seus membros pelo estabelecimento de regras e normas, podendo fornecer soluções aos problemas de coordenação entre os países, possibilitar a cooperação e

influenciar a política internacional – como mostra o exemplo da possibilidade de aplicação de sanções pelo CSNU.

Lake (2001) aponta ainda que como tais instituições são construídas para servir a seus próprios membros, identificar os seus efeitos não é uma tarefa simples. Uma vez que endógenas, a demonstração de sua importância além dos interesses envolvidos que as criaram é praticamente impossível. Mas, acima de tudo, as instituições são produto e causa, isto é, ao mesmo tempo que os Estados criam a estrutura em nome de seus interesses, as próprias estruturas limitam o escopo de ação dos atores, sendo sua pretensão canalizar o comportamento a formas mais previsíveis. Como aponta o autor,

Interesses da forma como são usualmente descritos pelas relações internacionais raramente determinam uma escolha institucional particular. Para aumentar a segurança ou conter ameaças de Estados revisionistas, os países podem ampliar suas próprias capacidades cooperando com os primeiros (...) Se e como os Estados desenham um acordo para cooperarem é determinado não apenas por seus próprios interesses, como também por características de seu relacionamento uns com os outros. Os interesses dos parceiros aliados são tais que cada um não precisa temer a deserção do outro? A deserção de um seria capaz de impor altos custos aos demais? (...) As sinergias dos recursos e esforços combinados são maiores do que os custos esperados da deserção ou dos ganhos da construção de alguma instituição? (LAKE, 2001, p.136-137)

Conforme as perguntas expressas na citação acima, compreende-se que as possíveis respostas não dependem tanto de interesses primordiais de segurança, como a soberania estatal, a autonomia ou integridade territorial, mas, sim, de interpretações e formação de percepções. É nesse sentido que o CSNU é particularmente importante, já que possibilita ao Estado um grau menor de incerteza sobre as possíveis ações do outro. Isso pode ser observado tanto no âmbito global quanto no regional, sendo um forte motivo para o fortalecimento do multilateralismo em seus variados arranjos.

Interesses nacionais *versus* percepção compartilhada de segurança

Considerando que os atores, ao longo de sua existência, definem novos objetivos e têm suas capacidades materiais ora aumentadas ora diminuídas, é possível afirmar que: “O estudo empírico das relações internacionais visa precisamente determinar a percepção histórica que orienta o comportamento dos atores coletivos, as decisões dos responsáveis por esse comportamento.” (SARQUIS, 2002, p. 384) Por sua vez, uma determinada percepção histórica pressupõe um conjunto de ideias que configuram uma apurada interpretação – cuja validade é verificada historicamente – e esse processo é cíclico. A percepção histórica do ator irá atuar no remodelamento dos interesses deste no ambiente internacional. Então, atentar à história para

uma análise mais precisa do contexto no qual ocorrem as relações internacionais propicia aos atores o delineamento de políticas externas assertivas.

Como ressaltou Gelson Fonseca (2001), no plano da interação política entre os Estados, a capacidade de influenciar ou determinar o resultado do jogo político internacional já não depende apenas da detenção de recursos estratégico-militares. A participação dos países nos foros multilaterais passa a ser fundamental para a realização dos interesses nacionais de qualquer país, já que eles fornecem o *locus* para a formação de coalizões, criação de normas e legitimação de práticas que afetam o comportamento internacional dos Estados. Nesse sentido, as instituições multilaterais são arena privilegiada de manifestação do poder – sendo esta a capacidade de influenciar comportamentos alheios e preservar a autonomia num contexto interdependente.

Grande parte dos analistas de relações internacionais defendem que no campo da segurança, *high politics*, os Estados tendem a evitar a cooperação institucional e a depender de suas próprias capacidades. No entanto, seguindo a linha de pensamento de Lake (2001), mesmo nas instituições anárquicas, que tem como premissa a soberania de todos os seus membros, é possível chegar a uma coordenação entre os Estados e influenciar a política internacional. Isso seria possível mesmo nas instituições mais hierarquizadas, como o CSNU, que são preferidas quando determinados interesses nacionais podem ser profundamente comprometidos pela cooperação.

Mas, justamente porque esses importantes e diversos interesses nacionais estão em jogo, particularmente na área da segurança, é que as instituições têm seu papel destacado no que diz respeito à coordenação política e à possibilidade de cooperação. Por outro lado, visto que o constrangimento do comportamento dos atores é pequeno, elas podem se tornar menos eficientes quando seus membros possuem incentivos a desistir da cooperação. Retomando o que foi dito no Capítulo 1, sejam forjadas pela coerção ou negociadas por vontade própria (e ainda considerando que elas preveem diferenças de poder e igualdade), tais instituições possuem como membros atores que compartilham um entendimento das normas que moldam suas interações. (LAKE, 2001)

A fim de aumentar a segurança ou conter ameaças, os Estados têm a opção de aumentar suas capacidades por meio da cooperação entre si. Se e como tais atores podem desenhar um acordo cooperativos depende não apenas de seus interesses, mas também das características de seus relacionamentos uns com os outros. Há uma consideração dos custos e benefícios de se participar de um mecanismo que, de certa maneira, poderá limitar ações do Estado e, portanto,

de qual será o tipo de instituição escolhida e da definição de sua dinâmica funcional. A questão do interesse nacional, portanto, está intimamente relacionada com o desafio da cooperação multilateral em segurança, uma vez que esse tipo de interação internacional requer uma visão compartilhada sobre conceitos fundamentais, normas e regras que, como são definidos endogenamente, carregam uma miríade de interesses particulares que podem minar a efetividade da instituição.

Levando em conta o princípio da soberania dos Estados (remetendo à anarquia), as instituições multilaterais dificilmente mitigarão as consequências da anarquia sistêmica, como a autoajuda ou o dilema da segurança. Simultaneamente, as instituições facilitam a cooperação e podem gerar uma defesa de interesses mais forte e eficiente do que se forem ignoradas. Por isso, do ponto de vista institucional, a política internacional pode ser muito mais complexa do que se reconhece. A confluência dos interesses e das percepções dos atores exacerba os desafios do Estado, da segurança e da coletividade de atores.

A busca por uma concepção compartilhada sobre segurança neste contexto institucional multilateral ultrapassa os limites da teoria para o espaço de discussão política no qual os interesses nacionais se expressam de forma direta e incisiva. A partir da interação e dos processos comunicativos entre os atores, os interesses e as preferências compartilhados também se constroem. Daí a importância dada às instituições internacionais multilaterais, que catalisam o processo e, em particular, os órgãos de cooperação em segurança. Os Estados permanecem como as entidades principais na análise das Relações Internacionais, porém, há o entendimento de que as relações entre eles passam a ser definidas por padrões de comportamento e de identidade que variam com o passar do tempo, não em termos de interesses nacionais fixos.

O compartilhamento de valores que acompanha o processo de cooperação permite o fortalecimento da capacidade de ação conjunta dos países, intensificando as interações sociais. Entretanto, esse compartilhamento e o consequente aumento do potencial cooperativo não significam mudança da lógica de competição política pelo poder nem da distribuição de forças no sistema: há uma interação entre estruturas materiais, intersubjetivas e de interesse e identidade dos atores.

Assim sendo, na conformação do CSNU é possível identificar, resumidamente, três tarefas principais – a manutenção de certos padrões, a adaptação ao meio e a consecução de objetivos – e é possível fazer uma analogia com os três eixos da sensibilidade, sociabilidade e comunicação que foram explicitados no início do trabalho.

No plano da sensibilidade, existem as percepções cruzadas dos atores, a partir da identificação inicial do “mesmo” e do “outro”, na qual influenciam critérios próprios do ator que percebe. Isto é, a sensibilidade envolve conceitos preexistentes, interpretações, concepções nacionais, manifestação perceptiva de ameaça, defesa, ideia de permanência, projetos particulares, identidade específica, interesses, crenças, vontade e existência “real”. Esses elementos do campo sensível trabalham em prol da manutenção dos padrões a que o ator já está acostumado e não é preciso um esforço coletivo para que essa tarefa se realize, já que o ator vai se esforçar no sentido de buscar manter baixos os perigos e alta a estabilidade própria e do seu entorno.

No plano da sociabilidade, há a projeção das imagens ao ambiente externo ao determinado ator, isto é, a consciência da vida social internacional. É o contato com os demais que permite a existência, exige a adaptação dos elementos internos próprios e engendra a formulação de políticas, o sentido de comunidade, a possibilidade de conflito, a interdependência, conformação de comportamentos, as práticas e regras, a realização de fato das práticas do ator, a contradição, a alteração e a existência “virtual” (uma vez que depende do reconhecimento do “outro”).

No plano da comunicação, há um espaço de “travessia”, ou seja, a ligação entre os dois outros planos e o campo das possibilidades múltiplas. É a comunicação entre o sensível e o social que constrói, a partir da linguagem (verbal e não verbal), dos sinais e dos símbolos. Em outras palavras, ela transmite a noção de que não há objetividades absolutas, sem nenhuma relação com qualquer outra coisa; tudo é fruto de construção e sujeito a interpretações. A comunicação é a essência da vida social e, assim, permite a consecução de objetivos, que, para existirem, dependem tanto do individual quanto do coletivo. O ator inserido em uma linguagem fornece a si mesmo legitimidade e se sujeita ao mesmo em relação aos demais, bem como a certas condições e elementos comuns e convencionais a fim de ser compreendido e reconhecido.

A partir da interação e dos processos comunicativos entre os atores, o que inclui a definição conjunta de conceitos-base essenciais ao processo de cooperação, os interesses e as preferências também se constroem. Daí a importância dada às instituições internacionais de cooperação, que agem como catalisadoras de tal processo e, em particular, das instituições regionais e/ou sub-regionais. Os Estados permanecem como as entidades principais na análise das relações internacionais, porém, há o entendimento de que “as relações entre [eles] não são

definidas com base em interesses nacionais fixos, mas por padrões de comportamento e de identidade que se transformam com o tempo.” (HOPF, 1998, p. 182)

As percepções conjuntas construídas, tanto em relação as concepções fundamentais para a cooperação, como em relação aos aspectos materiais, quando comunicadas no espaço do mecanismo institucional, podem promover práticas sociais. Segundo o mesmo autor,

O mais importante do poder da prática é sua capacidade de produzir previsibilidade e, portanto, ordem. As práticas sociais reduzem consideravelmente a incerteza entre os atores em uma comunidade estruturada socialmente por meio do aumento da confiança de que às ações praticadas por um seguirão certas consequências e respostas de outros. (HOPF, 1998, p.181)

Em outras palavras, os esforços comunicativos e interpretativos necessitam ser afinados a partir dos novos objetivos comuns; nesse sentido, convergem teoria e prática nas relações internacionais.

A ontologia

Conforme foi abordado, a visão construtivista enfoca os procedimentos institucionais, discursivos e intersubjetivos por meio dos quais a governança internacional é desenvolvida. As dimensões intersubjetivas da ação humana envolvem o plano da consciência e da prática. (RUGGIE, 1998) Considerando os fundamentos da realidade internacional enquanto de caráter material e ideacional, é possível retomar os dois conceitos trabalhados neste trabalho: equilíbrio de poder e segurança coletiva, compreendendo-os em suas dimensões instrumentais e normativas. Eles demonstram tanto a existência de intencionalidades coletivas quanto de variações de significado a depender do tempo e do espaço.

Assim sendo, os processos complexos de interação dos atores no CSNU, cujas influências e escolhas aumentam ao longo do processo de socialização – que envolve persuasão, discurso, definição de normas, entre outros fatores –, contribuem para alterações nas percepções dos interesses e identidades da instituição, bem como da agenda e das formas que os interesses nacionais se reorganizam. Enquanto instituição, portanto, o Conselho pode ser entendido, nessa perspectiva, como potencial catalizador de transformações de interesses e percepções a partir da autoavaliação política que pode engendrar nos seus membros. Há que se considerar a variação nas circunstâncias sob as quais os interesses estatais podem afetar a atuação do órgão, na mesma medida em que este pode desempenhar um papel de alterar as percepções e o comportamento de Estados.

De acordo com Haas e Haas (2002), para compreensão adequada de organismos internacionais é necessário considerar a interconexão de três domínios, cada um com uma

dinâmica própria, mas em interação com os demais: o âmbito da prática política (políticos e diplomatas), o da ciência social (observadores, cientistas sociais e teóricos) e o da delimitação dos fenômenos e das leis do mundo material (cientistas naturais e engenheiros). Essas três formas de entender os fatos e as conexões entre eles envolvem, cada qual, hermenêuticas e epistemologias próprias, que levam a diferentes tratamentos sobre a natureza das organizações. Mas é a interação entre tais dimensões que, juntamente com a distribuição das capacidades materiais dos Estados, contribuem para a ordem mundial e a imposição de poder visando a uma ordem desejada, bem como a instituições consistentes com as prerrogativas do conhecimento compartilhado. (HAAS; HAAS, 2002)

A prática política diz respeito ao conhecimento político compartilhado pelos decisores e atores que praticam a política internacional e, além da intuição, também envolve crenças políticas – por exemplo, nos direitos humanos, na democratização, no cosmopolitismo wilsoniano, etc. – e técnicas, como a forma de alcançar interesses nacionais no contexto de interdependência, seja por meio da política monetária, ambiental, entre outras. Por sua vez, o âmbito da ciência social possibilita um entendimento dos fenômenos sociais e das regularidades entre eles. Na dimensão da ciência natural, o conhecimento sobre o mundo material ocorre por meio do entendimento de como vários aspectos do mundo natural podem ser aplicados no estudo da política internacional.

Assim como os entendimentos possibilitados pela ciência social podem auxiliar a definição de certos desenhos para as instituições internacionais, pensadas para alcançar determinados objetivos no domínio político, também há limites para que elas desempenhem suas funções. Elas podem promover avanços nos entendimentos técnicos aos estudiosos e também podem incrementar o papel do conhecimento material das práticas políticas. Ademais, não se pode olvidar da consideração dos efeitos das práticas políticas na formulação do conhecimento material sobre o mundo. (idem)

Considerando todas essas influências, a própria ideia de instituição internacional é contestada, uma vez que podem se referir a organizações, a ONU, por exemplo, como a regras do jogo que caracterizam a vida social dos atores como, por exemplo, a soberania. As consequências práticas e técnicas dessas indefinições conceituais aumentam a confusão e as chances de ações ineficientes. Em uma visão construtivista, sociológica, os efeitos das alterações dos entendimentos, interesses e preferências dos membros de uma organização pode ocorrer de formas não antecipadas no momento de fundação da organização específica.

Das ideias fundacionais derivam valores acolhidos pelos atores. Tanto para as tradições realista quanto liberal, os valores não diferem. A paz, a vida e a riqueza são preferidos à seus opostos. Contudo, a diferença se encontra no problema agente-estrutura: para os realistas, a estrutura constrange comportamentos; para os liberais, a cooperação promove oportunidades de escolhas diferentes. Do ponto de vista construtivista, os atores constroem suas próprias realidades, como já foi dito anteriormente, e as ideias são elementos essenciais para a compreensão dos comportamentos. No sentido aqui defendido, as instituições podem ser entendidas em parte como arenas que possibilitam a formulação interessada de ação e mudança e em parte como arranjos que, enquanto ensinam mudanças, alteram as percepções de seus membros. Essa visão possibilita a formação de pontes entre as correntes de pensamento.

Para uma ontologia construtivista do CSNU, é necessário considerar as diferenças de ideias e conceitos que pautam as práticas políticas. No caso, as duas ideias trabalhadas no presente texto não só refletem diferentes sentidos ao funcionamento procedimental do órgão que ocorrem na dimensão prática do comportamento dos seus membros, como foi mostrado a partir do quadro estrutural e dos casos estudados, mas demonstram significados divergentes para cada um dos conceitos basilares. Essas diferenças confundem as discussões em torno do Conselho e de suas dinâmicas de construção social. Por um lado, tem-se a ideia de equilíbrio de poder, cuja origem remete ao pensamento de autores de tradição clássica realista, que se articula com a ideia de segurança coletiva, voltando à tradição do pensamento liberal. Embora os argumentos dessas correntes de pensamento tenham se tornado mais robustos, os conceitos demonstram que a fissura entre as tradições se aprofunda. Por outro lado, do ponto de vista político, os diferentes entendimentos de tais ideias fundadoras da ONU, por parte dos membros do CSNU, se refletem nas dimensões procedimentais e substanciais, nas posições divergentes entre membros permanentes e não permanentes para os mais diversos assuntos.

A estrutura¹²⁶ do CSNU institucionaliza as práticas interativas dos atores sociais e, nesse processo, essas práticas passam a ser referência normativa para a ação das unidades políticas, produzindo arranjos criados de forma consciente ou não. As ideias interpretadas e a interação entre essas interpretações se refletem em um conhecimento compartilhado que informa os diálogos internos do órgão, mas que não constitui um consenso substantivo, senão aparente. Por serem frutos de escolhas autointeressadas, tomadas sob condições históricas que constroem mais ou menos os Estados, a consequência é a produção de comportamentos

¹²⁶ Estrutura entendida enquanto um conjunto de relações que definem elementos uns em relação aos outros, bem como a posição dos agentes.

movidos por significados constituídos de forma relacional. Isso não quer dizer que os elementos domésticos não influem na produção de significados, mas eles só fazem sentido uma vez que considerados comparativamente, no processo de interação social.

Nesse sentido, a ação dos Estados movida pelos significados deve ser entendida dentro de um contexto histórico-espacial determinado. As características do ambiente internacional do século XXI, assim, influem na formulação de interesses e sentidos e na legitimação dos mesmos dentro de uma lógica de processo histórico que não deve ser desprezada. Seja para países mais propensos a priorizar agendas domésticas ou para países mais voltados a uma atuação externa mais forte, as cognições de todos mudam conforme a conjuntura, ora privilegiando posições mais voltadas à cooperação, ora ao conflito.

Considerando-se que as estruturas não existem de forma independente às atividades governadas por elas, mas devido às políticas dos atores e a seus entendimentos acerca das práticas que levam a cabo, a intersubjetividade se utiliza da dimensão discursiva¹²⁷ como meio de expressão e conformação. Por um lado, os atores agem conscientemente nesse processo comunicativo e, por outro lado, os poderes e interesses dos atores, nem sempre comunicados de forma direta, são constituídos e explicados pelas estruturas. (WENDT, 1987)

Essa interdependência ontológica pode ser apreendida na prática cotidiana do CSNU, onde os membros, conscientes de seus interesses, promovem, por meio da retórica, linhas de ação e abordagens práticas que são coerentes com aquilo que entendem lhes será mais vantajoso com os sentidos que atribuem ao poder e à própria coletividade. Por outro lado, o próprio órgão atua como agente no sentido de contribuir na constituição de novos interesses e arranjos de poder.

A compreensão das ideias, dessa forma, não pode ser apenas objetiva, mas também não é apenas subjetiva. Ela de alguma forma está presa à própria identidade do ator e, por meio dessa identidade, se revela no plano físico. Segundo Roger Epp (1999, p. 51), “[...] for all interpretation is tempered by an accountability to the ‘thing itself’ [...] and secondarily to a community of interpreters working within a tradition.” O CSNU enquanto órgão central de uma organização internacional possui um caráter jurídico, que incorre em tradições, em termos de funcionamento, as quais conformam os atores que interpretam as realidades e que, cada um à sua maneira, tentam apreender a coisa em si, as situações reais objetivas, em um esforço que, em última instância, revelará as preferências e os significados dados por cada ator.

¹²⁷ O discurso aqui é tomado como palavra em movimento, a capacidade do agente em significar e significar-se no processo de comunicação.

A institucionalidade entendida a partir das interpretações é capaz de relacionar conceitos e experiências práticas. Conforme a análise dos casos realizada nesse estudo, é possível identificar alguns padrões nos entendimentos dos Estados acerca das ideias. Porém, a articulação dessas ideias não resulta em práticas políticas fixas ou padronizadas, mas, ao contrário, possibilita uma variação nas ações de acordo com cada situação. As políticas externas dos países carregam valores que informam as interpretações das ideias de forma contínua.

As ações resultantes da complexa dinâmica de combinações de ideias reforçam o CSNU como ator político, contrariando, assim, a definição geral de que a ONU atua sob o princípio da neutralidade. A escolha pela ação, pela não ação ou pela ação parcial é política, bem como os meios pelos quais as mesmas serão implementadas. No caso da Síria, a inação não pode ser justificada pela posição de determinados Estados, uma vez que os membros que acusam o órgão de paralisia poderiam influenciar e forçar uma ação por outros meios. A insistência da ação no caso da UNMISS já denota uma tentativa coletiva de busca por uma presença, ainda que simbólica, que poderia dar uma noção de aparente eficácia da organização que, assim, poderia persistir na busca por legitimidade frente aos demais membros, por meio do apelo humanitário. Esse entendimento não ignora nem a compreensão da formulação de normas e seus efeitos nos comportamentos, nem o fato de que o debate vem sendo apropriado pela lógica da busca pelo poder e se torna mais um espaço de reprodução dos dissensos velados dos membros do CSNU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Nações Unidas já constituem a dinâmica internacional por mais de 70 anos. Nesse período, muitas mudanças ocorreram no mundo e novas perspectivas com respeito ao referente da segurança se consolidaram, com o indivíduo tomando posição central antes só ocupada pelos Estado. A presença da ONU se ampliou por meio das agências especializadas e, para a continuidade de sua atuação e a consolidação de sua legitimidade, foram (e ainda são) necessários ajustes. A organização mostrou sua capacidade de adaptação com relativo sucesso, quando se considera, por exemplo, a diversificação na agenda do CSNU, que reflete mudanças substanciais. Simultaneamente, no entanto, a organização assume o pensamento de uma outra época, vivendo, assim, um anacronismo: as mudanças interpretativas não são expressas na sua estrutura formal, que permanece rígida e favorece as potências do século XX.

O atual contexto de aparente fracasso do aparelho político dos Estados e as dimensões que ultrapassam o âmbito das relações interestatais desafiam a arquitetura de governança global solidificada na ONU. As pressões para redefinição de seu papel seguem a tendência dos recentes questionamentos às estruturas dos regimes políticos pelo mundo. Desde as revoltas da Primavera Árabe até o recente e turbulento processo de saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), passando pelas eleições em diversos países, como nos Estados Unidos e até no Brasil, é possível observar um questionamento generalizado aos pilares das instituições e um descontentamento com a organização da política neste século XXI.

Em um cenário sem estabilidade geopolítica ou econômica, a urgência de uma mudança estrutural nas Nações Unidas se faz cada vez mais premente. Por outro lado, é difícil transcender a dimensão estatal que é essencial à sua constituição original. Enquanto isso, resta uma conformidade com a ação simbólica da organização, uma vez que suas ambições não se concretizam. A ampliação de sua atuação não se harmoniza com seus recursos reais, refletindo em uma perda de foco e falta de identificação de prioridades em suas ações.

É possível entender essas transformações, no entanto, como parte constitutiva do processo histórico e social, que já demonstrou a possibilidade do Estado em se adaptar. Se o modelo de organização deste mudar de forma significativa, é possível que a ONU também passe a refletir o mesmo em sua estrutura. Mas, enquanto uma reforma desse tipo não ocorre, as atividades da organização podem ser reorganizadas e os seus alicerces repensados. O que se pode observar na prática da organização, em termos de paralisia, ações inócuas ou fracassos é entendido neste trabalho como o resultado de um conflito entre ideias na base da organização,

da mesma forma que tal articulação de ideias, uma vez questionada, resulta em ações incoerentes, parciais ou mesmo na inação.

Alguns dos casos mais recentes e emblemáticos dos dissensos substanciais (interpretativos) e políticos foram tratados nesse estudo. A questão da Síria ressalta a impotência da organização frente às dinâmicas de disputa de poder entre os Estados mais poderosos. A implementação da UNMISS no Sudão do Sul se mostrou ineficiente tendo em vista um contexto interno adverso à ação de atores internacionais e que não apresenta qualquer resquício de paz para ser mantida: os esforços de manutenção da paz são fracassados e mesmo a gestão do conflito ocorre com imensa dificuldade e com alto custo humano.

Essas questões foram trabalhadas da perspectiva dos países membros da organização, Estados cuja relevância discursiva e política se tornam evidentes por sua participação no CSNU a na forma como entendem a articulação entre as ideias de equilíbrio de poder e segurança coletiva. A combinação das interpretações dos membros engendra uma situação de falta de consenso que vai além do político, perpassando o normativo e o discursivo: o *nonsense*, um estado de convivência de contradições, que mina as práticas da instituição e, simultaneamente, permite que o órgão mantenha sua razão de ser.

A fim de mostrar as articulações díspares, observou-se os discursos dos três membros do CSNU em questão que resultaram em uma análise interpretativa esclarecedora. Para o Reino Unido, o equilíbrio de poder e a segurança coletiva tem sentidos parecidos, na medida em que não são entendidos como políticas a serem perseguidas por alguns Estados, mas constituem objetivos conscientes que podem ser perseguidos por meio da cooperação. Ambas as ideias pressupõem o reconhecimento de cada Estado acerca de sua própria responsabilidade em não perturbar o equilíbrio, implicando numa conduta de contenção própria e do outro e um suposto comprometimento com os valores comuns da organização. Essa posição se aproxima das ideias de Hedley Bull (2002), tratadas no segundo capítulo deste trabalho, no sentido de uma ampliação da concepção de poder com diversificação das fontes de influência global.

Para a Rússia, o equilíbrio de poder tem um sentido pragmático, de uma estratégia política de contrapeso aos Estados Unidos e seus aliados. A sua busca por expansão territorial e para a realização da própria noção de recuperação do império que costumava ser exige uma postura mais alinhada com a definição mais realista do equilíbrio de poder. E. H. Carr (2001) já afirmava a força como elemento essencial da política de poder, como vimos anteriormente. Já com relação à ideia de segurança coletiva, o país a interpreta não como uma política, mas enquanto um ideal, um conceito ingênuo, distante de seu suposto objetivo político de promover

a estabilidade, vide a clara falta de consenso profundo entre os países do CSNU. Nesse sentido, o órgão é visto de forma instrumental, imbuído de poder simbólico e palco apropriado para demonstração do poder discursivo.

Por fim, na perspectiva do Brasil, a ideia do equilíbrio de poder está relacionada a um arranjo político existente entre as potências, fortalecendo algumas alianças em detrimento de outras de acordo com o contexto. Sua posição enquanto mediador reflete uma atitude de dar preferência aos princípios frente às disputas de poder entre os grandes, a partir de decisões caso a caso, o que lhe permite alterar com relativa facilidade o lado no qual se posiciona na balança. Já a ideia de segurança coletiva é entendida como um regime, cuja constituição prevê o compromisso de todos os países com os valores da paz e da segurança. Esse comportamento de forma alguma é desinteressado.

Na conformação interpretativa do CSNU foi possível identificar três tarefas principais – a manutenção de certos padrões, a adaptação ao meio e a consecução de objetivos – e realizou-se uma analogia com os três eixos da sensibilidade, sociabilidade e comunicação. No primeiro eixo, existem as percepções cruzadas dos atores, a partir da identificação inicial do “mesmo” e do “outro”, na qual influenciam critérios próprios do ator que percebe. Isto é, a sensibilidade envolve conceitos preexistentes, interpretações, concepções nacionais, manifestação perceptiva de ameaça, defesa, ideia de permanência, projetos particulares, identidade específica, interesses, crenças, vontade e existência “real”. Esses elementos do campo sensível trabalham em prol da manutenção dos padrões a que o ator já está acostumado e não é preciso um esforço coletivo para que essa tarefa se realize, já que o ator vai se esforçar no sentido de buscar manter baixos os perigos e alta a estabilidade própria e do seu entorno.

No plano da sociabilidade, há a projeção das imagens ao ambiente externo ao determinado ator, isto é, a consciência da vida social internacional. É o contato com os demais que permite a existência, exige a adaptação dos elementos internos próprios e engendra a formulação de políticas, o sentido de comunidade, a possibilidade de conflito, a interdependência, conformação de comportamentos, as práticas e regras, a realização de fato das práticas do ator, a contradição, a alteração e a existência “virtual” (uma vez que depende do reconhecimento do “outro”).

No plano da comunicação, há um espaço de “travessia”, ou seja, a ligação entre os dois outros planos e o campo das possibilidades múltiplas. É a comunicação entre o sensível e o social que constrói, a partir da linguagem (verbal e não verbal), dos sinais e dos símbolos. Em outras palavras, ela transmite a noção de que não há objetividades absolutas, sem nenhuma

relação com qualquer outra coisa; tudo é fruto de construção e sujeito a interpretações. A comunicação é a essência da vida social e, assim, permite a consecução de objetivos, que, para existirem, dependem tanto do individual quanto do coletivo. O ator inserido em uma linguagem fornece a si mesmo legitimidade e se sujeita ao mesmo em relação aos demais, bem como a certas condições e elementos comuns e convencionais a fim de ser compreendido e reconhecido.

A partir da interação e dos processos comunicativos entre os atores, o que inclui a definição conjunta de conceitos-base essenciais ao processo de cooperação, os interesses e as preferências também se constroem. Daí a importância dada às instituições internacionais de cooperação, como o CSNU, que agem como catalisadoras de tal processo. Os Estados permanecem como as entidades principais na análise das relações internacionais, porém, há o entendimento de que as relações entre eles são definidas com base em padrões de comportamento e de identidade que variam ao longo do tempo.

As percepções conjuntas construídas, tanto em relação às concepções fundamentais para a cooperação, como em relação aos aspectos materiais, quando comunicadas no espaço do mecanismo institucional, podem promover práticas sociais, capazes de produzir previsibilidade, construção de confiança e algum grau de ordem. Em outras palavras, os esforços comunicativos e interpretativos necessitam ser afinados a partir dos novos objetivos comuns; nesse sentido, convergem teoria e prática nas relações internacionais.

Uma vez que as dimensões intersubjetivas da ação humana envolvem o plano da consciência e da prática, assim também os fundamentos da realidade internacional possuem caráter material e ideacional. Dessa forma, como foi visto, os dois conceitos estudados neste trabalho – equilíbrio de poder e segurança coletiva – demonstram tanto a existência de intencionalidades coletivas quanto de variações de significado a depender do tempo e do espaço.

Assim sendo, os processos complexos de interação dos atores no CSNU, cujas influências e escolhas aumentam ao longo do processo de socialização, contribuem para alterações nas percepções dos interesses e identidades da instituição, bem como da agenda e das formas que os interesses nacionais se rearranjam. Enquanto instituição, portanto, o Conselho pode ser entendido, nessa perspectiva, como potencial catalizador de transformações de interesses e percepções a partir da autoavaliação política que pode engendrar nos seus membros. Há que se considerar a variação nas circunstâncias sob as quais os interesses estatais

podem afetar a atuação do órgão, na mesma medida em que este pode desempenhar um papel de alterar as percepções e o comportamento de Estados.

Das ideias fundacionais derivam valores acolhidos pelos atores. A paz, a vida e a riqueza são preferidos à seus opostos. Do ponto de vista interpretativista, os atores constroem suas próprias realidades, como já foi dito anteriormente, e as ideias são elementos essenciais para a compreensão dos comportamentos. As instituições podem ser entendidas em parte como arenas que possibilitam a formulação interessada de ação e mudança e em parte como arranjos que, enquanto ensejam mudanças, alteram as percepções de seus membros. Essa visão possibilita a formação de pontes entre prática e teoria das relações internacionais.

Foi proposta uma ontologia construtivista do CSNU, considerando-se as diferenças de ideias e conceitos que pautam as práticas políticas. No caso, as duas ideias trabalhadas no presente texto não só refletem diferentes sentidos ao funcionamento procedimental do órgão que ocorrem na dimensão prática do comportamento dos seus membros, como foi mostrado a partir do quadro estrutural e dos casos estudados, mas demonstram significados divergentes para cada um dos conceitos basilares. Essas diferenças confundem as discussões em torno do Conselho e de suas dinâmicas de construção social.

Por um lado, tem-se a ideia de equilíbrio de poder, cuja origem remete ao pensamento de autores de tradição clássica realista, que se articula com a ideia de segurança coletiva, voltando à tradição do pensamento liberal. Embora os argumentos dessas correntes de pensamento tenham se tornado mais robustos, os conceitos demonstram que a fissura entre as tradições se aprofunda. Por outro lado, do ponto de vista político, os diferentes entendimentos de tais ideias fundadoras da ONU, por parte dos membros do CSNU, se refletem nas dimensões procedimentais e substanciais, nas posições divergentes entre membros permanentes e não permanentes para os mais diversos assuntos.

A estrutura do CSNU institucionaliza as práticas interativas dos atores sociais e, nesse processo, essas práticas passam a ser referência normativa para a ação das unidades políticas, produzindo arranjos criados de forma consciente ou não. As ideias interpretadas e a interação entre essas interpretações se refletem em um conhecimento compartilhado que informa os diálogos internos do órgão, mas que não constitui um consenso substantivo, senão aparente. Por serem frutos de escolhas autointeressadas, tomadas sob condições históricas que constroem mais ou menos os Estados, a consequência é a produção de comportamentos movidos por significados constituídos de forma relacional. Isso não quer dizer que os elementos

domésticos não influem na produção de significados, mas eles só fazem sentido uma vez que considerados comparativamente, no processo de interação social.

Nesse sentido, a ação dos Estados movida pelos significados deve ser entendida dentro de um contexto histórico-espacial determinado. As características do ambiente internacional do século XXI, assim, influem na formulação de interesses e sentidos e na legitimação dos mesmos dentro de uma lógica de processo histórico que não deve ser desprezada. Seja para países mais propensos a priorizar agendas domésticas ou para países mais voltados a uma atuação externa mais forte, as cognições de todos mudam conforme a conjuntura, ora privilegiando posições mais voltadas à cooperação, ora ao conflito.

Considerando-se que as estruturas não existem de forma independente às atividades governadas por elas, mas devido às políticas dos atores e a seus entendimentos acerca das práticas que levam a cabo, a intersubjetividade se utiliza da dimensão discursiva como meio de expressão e conformação. Por um lado, os atores agem conscientemente nesse processo comunicativo e, por outro lado, os poderes e interesses dos atores, nem sempre comunicados de forma direta, são constituídos e explicados pelas estruturas.

Essa interdependência ontológica pode ser apreendida na prática cotidiana do CSNU, onde os membros, conscientes de seus interesses, promovem, por meio da retórica, linhas de ação e abordagens práticas que são coerentes com aquilo que entendem lhes será mais vantajoso com os sentidos que atribuem ao poder e à própria coletividade. Por outro lado, o próprio órgão atua como agente no sentido de contribuir na constituição de novos interesses e arranjos de poder.

A compreensão das ideias, dessa forma, não pode ser apenas objetiva, mas também não é apenas subjetiva. Ela de alguma forma está presa à própria identidade do ator e, por meio dessa identidade, se revela no plano físico. O CSNU, enquanto órgão central de uma organização internacional, possui um caráter jurídico, que incorre em tradições no seu *modus operandi*, as quais conformam os atores que interpretam as realidades e que, cada um à sua maneira, tentam apreender a coisa em si, as situações reais objetivas, em um esforço que, em última instância, revela as preferências e os significados dados por cada ator.

A institucionalidade entendida a partir das interpretações é capaz de relacionar conceitos e experiências práticas. Conforme a análise dos casos realizada nesse estudo, é possível identificar alguns padrões nos entendimentos dos Estados acerca das ideias. Porém, a articulação dessas ideias não resulta em práticas políticas fixas ou padronizadas, mas, ao

contrário, possibilita uma variação nas ações de acordo com cada situação. As políticas externas dos países carregam valores que informam as interpretações das ideias de forma contínua.

As ações resultantes da complexa dinâmica de combinações de ideias reforçam o CSNU como ator político, contrariando, assim, a definição geral de que a ONU atua sob o princípio da neutralidade. A escolha pela ação, pela não ação ou pela ação parcial é política, bem como os meios pelos quais as mesmas serão implementadas. No caso da Síria, a inação não pode ser justificada pela posição de determinados Estados, uma vez que os membros que acusam o órgão de paralisia poderiam influenciar e forçar uma ação por outros meios. A insistência da ação no caso da UNMISS já denota uma tentativa coletiva de busca por uma presença, ainda que simbólica, que poderia dar uma noção de aparente eficácia da organização que, assim, poderia persistir na busca por legitimidade frente aos demais membros, por meio do apelo humanitário. Esse entendimento reforça tanto a compreensão da formulação de normas e seus efeitos nos comportamentos, como o fato de que o debate vem sendo apropriado pela lógica da busca pelo poder e se torna mais um espaço de reprodução dos dissensos velados dos membros do CSNU.

O favorecimento da intersubjetividade neste estudo permitiu o tratamento da relação entre ideias e políticas a partir dos elementos das percepções e imagens, o que auxilia a identificação de influências, contradições, possibilidades e desafios dos posicionamentos dos membros e, por fim, dão forma ao próprio Conselho. O desenho de pesquisa, dessa forma, instrumentalizado pelo estudo do posicionamento de cada um dos membros selecionados, viabilizou essa compreensão acerca da interação entre a própria ideia da segurança coletiva e a lógica do equilíbrio de poder, que tem na filosofia de atuação do CSNU seu subterfúgio.

A convivência das contradições das ideias no CSNU incorre em incoerências ou no esvaziamento do sentido dos valores da organização e em questionamentos que se refletem na estrutura e na noção de autoridade da mesma. O desafio ao entendimento acerca do consenso político, por exemplo, já ocorre desde a criação do Conselho: há um alto índice de resoluções aprovadas por consenso, quando considerados os dados quantitativos gerais. Porém, se forem considerados os temas e os assuntos específicos abordados dentro de cada um, o consenso perde significado, pois as decisões não são profundamente significativas do ponto de vista político, mas fornecem medidas paliativas e parciais, como no caso da Síria.

Destaca-se, portanto, a necessidade de se reafirmar a prioridade do viés político no trabalho da ONU, que, se por um lado se constitui na essência da busca de soluções práticas eficazes, por outro lado, possui papel central também na manutenção da paralisia institucional e, portanto, do papel do CSNU em ratificar sua razão de ser e, assim, fornecer sentido à

permanência das Nações Unidas. São os dissensos que impulsionam um sentido de comunidade aos membros da organização e que movem os Estados membros do Conselho ao trabalho das negociações. Essas, por sua vez, ocorrendo entre membros que não compartilham das mesmas interpretações relativas à natureza e à razão de ser da organização, aprofundam oposições e garantem, assim, a perpetuação dos esforços.

BIBLIOGRAFIA

Livros e Artigos

ADLER, Emanuel. O Construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, 1999.

AMORIM, Celso. Prefácio. In: Fundação Alexandre de Gusmão. **O Brasil e a ONU**. Brasília: FUNAG, 2008.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, DF: UnB, 2002.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. **Estudos Avançados**. [online], v. 9, n. 25, pp. 139-147, 1995. ISSN 0103-4014.

BAIN, William. **Between Anarchy and Society**: trusteeship and the obligations of power. New York: Oxford University Press, 2003.

BALDWIN, David A. **Neorealism and Neoliberalism**: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993.

_____. Security Studies and the End of the Cold War. **World Politics** v. 48, n. 1, pp. 117-141, 1996.

_____. The concept of security. **Review of International Studies**, v.23, pp. 5-26, 1997.

BARNETT, Michael. Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations. **World Politics**, v 49, n. 4, 526-551, 1997.

BEASLEY, Ryan K.; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey S.; SNARR, Michael T. (Ed.). **Foreign Policy in Comparative Perspective**: Domestic and International Influences on State Behavior. Washington, DC: CQ Press, 2002.

BERDAL, Mats. The UN Security Council: ineffective but indispensable. **Survival**, v. 45, n. 2, Summer 2003, pp.7-30.

BIERSTEKER, Thomas J.; WEBER, Cynthia (ed.). **State Sovereignty as Social Construct**. Melbourne: Cambridge University Press, 1996.

BLANK, Stephen J. **The NATO-Russia Partnership**: a marriage of convenience or a troubled relationship? Strategic Studies Institute: 2006.

BLOOM, William. **Personal Identity, National Identity and International Relations**. New York: Cambridge University Press, 1990.

BOSCO, David. **Five to Rule Them All**. The Security Council and the Making of the Modern World. New York: Oxford University Press, 2009.

BOURANTONIS, Dimitris (ed.). **Multilateralism and Security Institutions in the Era of Globalization**. London & New York: Routledge, 2008.

BOUTROS-GHALI, Boutros. "An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping". **Secretary General Report to the Security Council**. New York: United Nations, 1992.

BOYD, Andrew. **Fifteen men on a powder keg**. A history of the UN Security Council. London: Methuen, 1971.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; SMITH, Alastair. The Pernicious Consequences of UN Security Council Membership. **Journal of Conflict Resolution**, v. 54, n. 5, pp. 667–86, 2010.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica** - Um estudo da ordem na política mundial. Brasília, DF: UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

_____; WIGHT, Martin (ed.). **Diplomatic Investigations**: essays in the theory of international politics. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1966.

BUTTERFIELD, Herbert. Balance of Power. In: WIENER, Philip P. (ed.) **Dictionary of the History of Ideas**: studies of selected pivotal ideas. Volume I. 1st edition. New York: Charles Scribners Sons, 1968/1973. Disponibilizado por University of Virginia Library em: <<http://xtf.lib.virginia.edu/xtf/view?docId=DicHist/uvaBook/tei/DicHist1.xml;chunk.id=dv1-26;toc.depth=1;toc.id=dv1-26;brand=default;query=Dictionary%20of%20the%20History%20of%20Ideas#1>>. Acesso em: 20/01/2015.

BUZAN, Barry. New patterns of global security in the twenty-first century. **International Affairs**, v. 67, n. 3, pp. 431-451, 1991.

_____; WAEVER, Ole. **Regions and Powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CAPLAN, Neil. **Futile Diplomacy Vol. 3**: the United Nations, the great powers, and Middle East peacemaking, 1948-1954. London (UK), Portland (US): Frank Cass & Co. Ltd., 1997.

CARON, David D. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council. **American Journal of International Law**, v. 87, n. 4, pp. 552–88, 1993.

CARR, Edward. **Vinte anos de crise (1919-1939)**. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. Brasília, DF: UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2^a ed., 2001.

CLARK, Ian. **International Legitimacy and World Society**. New York: Oxford University Press, 2007.

COX, Robert; JACOBSON, Harold K. **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization**. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

CURRAN, David; WILLIAMS, Paul D. The United Kingdom and United Nations peace operations, **International Peacekeeping**, 2016.

DAI, Xinyuan. **International Institutions and National Policies**. New York: Cambridge University Press, 2007.

DESAI, Padma. **Conversation on Russia: reform from Yeltsin to Putin**. New York, NY: Oxford University Press, 2006.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais**. Brasília, DF: UnB, 1978.

DIEHL, Paul F. (ed.). **The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World**. 3ª edição. Boulder, CO, US: Lynne Rienner Publishers, 2005.

DOWNS, George W. Beyond the Debate on Collective Security. In: DOWNS, George W. (ed.). **Collective Security Beyond the Cold War**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.

EBEGBULEM, Joseph C. The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System. **Transcience**, v. 1, n. 2, 2011.

EPP, Roger. The English School on the Frontiers of International Society: a hermeneutic recollection. In: DUNNE, Tim; COX, Michael; BOOTH, Ken (Orgs.). **The Eighty Years Crisis: International Relations 1919-1999**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EUROPEAN PARLIAMENT. **The positions of Russia and China at the UN Security Council in the light of recent crisis**. 2013.

FONSECA JR., Gelson. Multilateralismo e regionalismo, In: **O novo multilateralismo. Perspectivas da União Européia e do Mercosul**. Forum Euro-Latino-Americano, IEEL, Cascais, Principia, out. 2001.

_____. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. **Global Governance**, v. 17, n. 3, pp. 375–97, 2011.

_____. **O interesse e a regra. Ensaio sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo (Orgs.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015.

_____. **O Brasil e as Operações de Manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. **UK Government Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict**. UKAID and Ministry of Defence, s/d.

FROST, Mervyn. Legitimacy and International Organizations: the changing ethical context. In: ZAUM, Dominik (ed.). **Legitimizing International Organizations**. New York: Oxford University Press, 2013.

GARCIA, Eugenio V. Cyro de Freitas-Valle: Nações Unidas, o Brasil primeiro. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. **O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a Criação da ONU**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GENSER, Jared; UGARTE, Bruno S. (ed.). **The United Nations Security Council in the Age of Human Rights**. New York (US): Cambridge University Press, 2014.

GERRING, John. Mere Description. **B. J. Political Science**. Cambridge University Press, 2012.

_____; YESNOWITZ, Joshua. A Normative Turn in Political Science? **Polity**, v. 38, pp. 101–33, 2006.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, institutions, and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GOODWIN, Geoffrey L. **Britain and the United Nations**. National Studies on International Organization. New York: Manhattan Publishing Company, 1957.

_____. The Commonwealth and the United Nations. **International Organization**, v. 19, pp. 678–694, 1965.

GRIFFITHS, Martin; O'CALLAGHAN, Terry. **International Relations: the key concepts**. London & New York: Routledge, 2002.

HAAS, Ernst B. The balance of power: prescription, concept, or propaganda? **World Politics**, v. 5, n. 4, pp. 442–477, 1953.

_____. Types of Collective Security: An Examination of Operational Concepts. **American Political Science Review** v. 49, n. 1, pp. 40–62, 1955.

_____; HAAS, Peter M. Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions. **Millennium - Journal of International Studies**, jul. 2002.

HASLAM, Jonathan. **A Necessidade é a Maior Virtude – O pensamento realista nas relações internacionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2003.

HOLSTI, Ole R. Theories of International Relations. In: Michael J. Hogan; Thomas G. Paterson. **Explaining the History of American Foreign Relations**. Londres: Cambridge University Press, 2004.

HOPF, Ted. The promise of constructivism in international relations theory. **International Security**, v.23, n.1, pp. 171-200, 1998.

HURD, Ian. **After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007.

_____. Legitimacy and Authority in International Politics. **International Organization**, v. 53, n. 2, pp. 379–408, 1999

_____. Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council. **Global Governance**, v. 8, pp. 35-51, 2002.

JERVIS, Robert. From Balance to Concert: a study of international security cooperation. **World Politics**, v. 38, n. 1, pp. 58-79, out. 1985.

_____. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

_____. **The Logic of Images in International Relations**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.

JOHNSON, Hilde F. **South Sudan: The Untold Story from Independence to the Civil War**. IB Tauris, 2016.

KANET, Roger E.; PIET, Rémi. **Shifting Priorities in Russia's Foreign and Security Policy**. Burlington: Ashgate, 2014.

KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, pp. 39-51, 1995.

KNIGHT, W. Andy. **A changing United Nations: Multilateral Evolution and the quest for Global Governance**. Palgrave Macmillan, 2000.

_____. **Adapting the United Nations to a Post Modern Era: Lessons Learned**. 2^a edição. Plagrave Macmillan, 2001.

KOŁODZIEJ, Edward A. **Security and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, v. 55, pp 761-799, 2001.

KRISCH, Nico. The Security Council and The Great Powers. In: LOWE; ROBERTS, WELSH, ZAUM (Ed.). **The United Nations Security Council and War**. The evolution of thought and practice since 1945. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LAKE, David A. Beyond Anarchy: the Importance of Security Institutions. **International Security**, v. 26, n. 1, pp.129-160, 2001.

LAPID, YOSEF; KRATOCHWIL, Friedrich (ed.). **The Return of Culture and Identity in International Relations Theory**. Colorado, USA: Lynne Rienner, 1996.

LOWE, Vaughan; ROBERTS, Adam; WELSH, Jennifer; ZAUM, Dominik (ed.). **The United Nations Security Council and War** – The evolution of thought and practice since 1945. New York (US): Oxford University Press, 2008.

LUCK, Edward C. **UN Security Council: Practice and Promise**. London and New York: Routledge, 2006.

LYMAN, Princeton N. Saving the UN Security Council – a challenge for the United States. In: FROWEIN, J. A.; WOLFRUM, R. (Ed.). **Max Planck Yearbook of United Nations Law**. Netherlands: Kluwer International Law, pp. 127-146, 2000.

MACLEAN, Sandra J.; BLACK, David R.; SHAW, Timothy (ed.). **A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralism**. Burlington, US, and Hampshire, UK: Ashgate, 2006.

MCSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests: a sociology of international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MALONE, David M. Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council. **Global Governance**, v. 6, n. 1, pp. 3-23, 2000.

_____(ed.). **The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century**. Boulder, CO (US): Lynne Rienner, 2004.

_____. US-UN Relations in the UN Security Council in the Post-Cold War Era. In: FOOT, Rosemary; MCFARLANE, S. Neil; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **US Hegemony and International Organizations**. The United States and Multilateral Institutions. Oxford, New York: Oxford University Press, 2003.

MANUSAMA, Kenneth. **The United Nations Security Council in the Post Cold War Era: Applying the Principle of Legality**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

MEISLER, Stanley. **United Nations: A History**. New York: Grove Press, 1995.

MORGENTHAU, Hans. **Política entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MULLER, Joachim (ed.). **Reforming the United Nations: The Quiet Revolution**. Hague: Kluwer Law International, 2001.

NEWMAN, Edward. **A Crisis in Global Institutions? Multilateralism and international security**. London & New York: Routledge, 2007.

NINCIC, Djura. **The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations**. The Hague: Nijhoff, 1970.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of Our Making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORAKHELASHVILI, Alexander. **Collective Security**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PATRICK, Stewart; FORMAN, Shepard (Ed.). **Multilateralism and US Foreign Policy: ambivalent engagement**. Boulder, London: Lynne Rienner, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PAUL, T. V.; FORTMAN, Michel, and WIRTZ, James J. **Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

POULIOT, Vincent. 'Subjectivism': toward a constructivist methodology. **International Studies Quarterly**, v. 51, pp. 359-384, 2007.

PRANTL, Jochen. **The UN Security Council and Informal Groups of States: complementing or competing for governance?** New York: Oxford University Press, 2006.

RIASANOVSKY, Nicholas V.; STEINBERG, Mark D. **A History of Russia Since 1855**. Volume 2. Seventh Edition. New York, NY: Oxford University Press, 2005.

RIGGS, Robert E. **Politics in the United Nations**. A Study of United States Influence in the General Assembly. Urbana, IL: The University of Illinois Press, 1958.

ROBERTS, Adam. The United Nations and international security, **Survival: Global Politics and Strategy**, v. 35, n. 2, pp. 3-30, 1993.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. "Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz", *e-cadernos ces* [Online], 01/12/2009. Disponível em: <http://eces.revues.org/359>>. Acesso em: 10/05/2017. DOI: 10.4000/eces.359.

_____. **Relações internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília, DF: Editora UnB, 2002.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. In: RUGGIE, J. G. (Ed.) **Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form**. New York and Oxford: Columbia University Press, 1993.

_____. **Constructing the World Polity: Essays in International Institutionalization**. London and New York: Routledge, 1998.

SARAIVA, Miriam G.; VALENÇA, Marcelo M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, v. 1, ano VII, 2012.

SCHLESINGER, Stephen C. **Act of Creation: The Founding of the United Nations**. Boulder, CO: Westview, 2003.

SERVICE, Robert. **A History of Modern Russia: from tsarism to the twenty-first century**. 3rd edition. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

SHEERAN, Michael. **The Balance of Power: History and Theory**. London: Routledge, 2000.

SCHOPENHAUER, Arthur. **O mundo como vontade e como representação**. São Paulo, SP: UNESP, 2005.

SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam. **The Procedure of the UN Security Council**. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SMITH, Steve. The Self-Image of a Discipline: a genealogy of International Relations Theory. In: BOOTH, Ken & SMITH, Steve (Org.). **International Relations Theory Today**. Pensilvânia: The Penn State University, 1995.

SPEGELE, Roger D. **Political Realism In International Theory**. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1996.

STROMBERG, Roland. The Idea of Collective Security. **Journal of the History of Ideas**, v. 17, n. 2, pp. 250–263, 1956.

THAKUR, Ramesh. **The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to Responsibility to Protect**. New York: Cambridge University Press, 2006.

TRENIN, Dmitri. **Reading Russia Right**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, n. 42, 2005.

_____. **The End of Eurasia: Russia on the border between geopolitics and globalization**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

TSYGANKOV, Andrei P. **Russia's Foreign Policy**. Change and continuity in national identity. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2006.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. O décimo mandato do Brasil (2010–11) e a presença reiterada de um membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas, **Política Externa**, v. 22, n. 4), pp. 65–80, 2014.

_____. The Vote of Brazil in the United Nations Security Council (1946–2011) and the Role of Elected Members in the Decision-Making Process. **JIOS**, v. 6, n. 2, 2015.

VARGAS, João Augusto Costa. **Campanha Permanente**: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

VASQUEZ. The post-positivist debate. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Orgs.). **International Relations Theory Today**. Pensylvania: The Penn State University, 1995.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. (Orgs.). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011**. Brasília: FUNAG, 2014.

VOETEN, Erik. The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force. **International Organization**, v. 59, n. 3, pp. 527–57, 2005.

VREELAND, James R; DREHER, Axel. **The Political Economy of the United Nations Security Council**: Money and Influence. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside**: International Relations as Political Theory. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1993.

_____. The Subject of Security. In: KRAUSE, Keith & WILLIAMS, Michael C. (ed.) **Critical Security Studies**: concepts and cases. London and New York: Routledge, 1997.
WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEBER, Cynthia. **International Relations Theory**: a critical introduction. 2ª edição. London & New York: Routledge, 2005.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P; COATE, Roger A.; PEASE, Kelly-Kate. **United Nations and Changing World Politics**. Boulder, CO (US): Westview Press, 2010.

_____. The Illusion of UN Security Council Reform. **The Washington Quarterly**, v. 2, n. 4, pp. 147-161, 2003.

_____. **What's wrong with the United Nations and How To Fix It**. Cambridge (UK): Polity Press, 2012.

WADSWORTH, James J. **The Glass House** – The United Nations in action. New York, Washington and London: Frederick A. Praeger, 1966.

WALLACE, William. Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-), v. 67, n. 1, pp. 65-8, 1991.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, pp. 391-425, 1992.

_____. Collective identity formation and the international State. **The American Political Science Review**, v. 88, n. 2, pp. 384-396, 1994.

_____. Constructing international politics. **International Security**, v. 20, n. 1, pp. 71-81, 1995.

_____. Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. **International Organization**, v. 55, n. 4, pp. 1019-1049, 2001.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1993.

WHELAN, Frederick G. Robertson, Hume, and the Balance of Power. **Hume Studies** Volume XXI, n. 2, pp. 315-332, 1995. Disponível em: <
<http://www.humesociety.org/hs/issues/v21n2/whelan/whelan-v21n2.pdf>>.

WIENER, Antje. The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to 'Interaction'. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v. 10, n. 1, pp. 47-69, 2007.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Brasília: UnB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WHITTAKER, David J. **United Nations in Action**. New York: University College London Press, 1995.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: securitization and international politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 4, pp. 511-531, 2003.

WILLIAMS, Paul D (ed.). **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an ambiguous symbol. **Political Science Quarterly**, v. 67, n. 4, pp. 481-502, 1952.

_____. The actors in international politics. IN: WOLFERS. **Discord and Collaboration: essays on international politics**. Washington, US: John Hopkins University Press, 1965.

WUTHNOW, Joel. **Chinese Diplomacy and the UN Security Council: beyond the veto**. London and New York: Routledge, 2012.

YODER, Amos. **The Evolution of the United Nations System**. Washington, DC (US): Taylor & Francis, 1996.

ZARTMAN, I. William; TOUVAL, Saadia (ed.). **International Cooperation: the extents and limits of multilateralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ZAUM, Dominik. International Organizations, Legitimacy, and Legitimation. In: ZAUM, Dominik (ed.). **Legitimizing International Organizations**. New York: Oxford University Press, 2013.

Sítios de pesquisa oficiais:

MINISTÈRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: www.itamaraty.gov.br

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION:
http://www.mid.ru/brp_4.nsf/main_eng

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE UK:
<https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-office>

PERMANENT MISSION OF BRAZIL TO THE UN: www.un.int/brazil

PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UN:
http://www.un.int/russia/new/MainRoot/index_plain.html

SECURITY COUNCIL REPORT: <http://www.securitycouncilreport.org/>

UK MISSION TO THE UN (NEW YORK): <https://www.gov.uk/government/world/uk-mission-to-the-united-nations-new-york>

UNITED NATIONS. UN History Project: <http://www.unhistoryproject.org/>

UN SECURITY COUNCIL. Documents: <http://www.un.org/en/sc/documents/>